

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE COMUNICACIÓN, LINGÜÍSTICA Y LITERATURA  
ESCUELA MULTILINGUE DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

---

**DISERTACION DE GRADO PREVIA A LA OBTENCION DEL TITULO DE LICENCIADO  
MULTILINGÜE EN NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**CAMBIO POLÍTICO EN EL ECUADOR, SOCIEDAD CIVIL Y LA POLÍTICA DEL  
ECUADOR EN MATERIA DE REFUGIO**

**PABLO ANDRES ROLDAN RIBADENEIRA**

**QUITO, 2011**

## **1 TEMA**

### **CAMBIO POLÍTICO EN EL ECUADOR, SOCIEDAD CIVIL Y LA POLÍTICA DEL ECUADOR EN MATERIA DE REFUGIO**

## **2 INTRODUCCIÓN**

La temática del Refugio y la presencia de población refugiada se ha convertido en un tema cotidiano, que provoca, generalmente, reacciones adversas entre la sociedad ecuatoriana. Si bien el problema del desplazamiento de población colombiana hacia el Ecuador como consecuencia del conflicto interno en Colombia viene produciéndose desde hace algunas décadas; esa realidad se había concentrado, principalmente, en las provincias fronterizas, donde, de cierta manera, tanto ecuatorianos como colombianos, han aprendido a convivir con el conflicto y las dinámicas de violencia e ilegalidad que la presencia de grupos armados irregulares provoca en la zona.

No obstante, con los nuevos postulados introducidos por el actual Gobierno Nacional y expresados en la Constitución de 2008, referentes a la libre movilidad humana, a la ciudadanía universal y a la eliminación de la condición de extranjero, sumandos a políticas migratorias de “puertas abiertas” y al procedimiento de Registro Ampliado de solicitantes de refugio de nacionalidad colombiana en la frontera norte desarrollado entre marzo de 2009 y abril de 2010, donde se otorgó el estatuto de refugiado a más de 20 mil colombianos; la temática del Refugio se ha convertido, hoy en día, en un tema polémico, asociado, de manera general y sin ninguna distinción, con la presencia de extranjeros de cualquier nacionalidad en nuestro país. En efecto, el tema del Refugio muchas veces genera rechazo por vincularlo con el clima de inseguridad que se vive en el país y, comúnmente, esta figura de derecho internacional es confundida o asimilada con cualquier otro tipo de acción en materia migratoria en general.

A la formación de esas ideas existentes en el imaginario social ecuatoriano, han contribuido, en buena parte, los medios de comunicación por destacar la problemática de la inseguridad y relacionarla con el incremento de la presencia de extranjeros en el país. Por ejemplo, es común leer que los “*Delincuentes se mimetizan*

entre los miles de refugiados”<sup>1</sup>, que los Informes de la Inteligencia Policial, señalan “que el 85% de los miembros de bandas de chulqueros es colombiano y con asilo”<sup>2</sup> o que “en las últimas dos semanas, de cinco delitos que causaron conmoción en Quito, en tres hubo la participación de colombianos con carné de refugiados concedido por este Gobierno, como parte del derecho universal de las personas a la libre movilidad humana”<sup>3</sup>. Sin embargo, se ha hecho común también, sobretodo en el último año, escuchar comentarios similares provenientes de sectores oficiales que, anteriormente, defendieron la regularización de refugiados, el libre ingreso de extranjeros y que, incluso, aprobaron las políticas estatales en temas de Refugio y Migración. De esta manera, parecería haberse producido un cambio significativo a nivel gubernamental cuando el actual Ministro Coordinador de Seguridad admite que “dicho programa [el Registro Ampliado de solicitantes de refugio colombianos] no contó con los filtros necesarios para verificar la información de las personas a las que se les concedió este beneficio humanitario”<sup>4</sup>, o cuando el ex Director de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, quien tuvo a su cargo la coordinación interinstitucional y gestión política del Refugio en el Ecuador – incluido el procedimiento de Registro Ampliado-, declara que “la legislación ecuatoriana da “facilidades enormes” para que un extranjero pida una visa de asilo”<sup>5</sup>.

Esta visión actual, surgida en el interior del Gobierno, parece ir en sentido contrario a las acciones y los postulados que llevaron, en 2008, a que el Ecuador adoptara una política pública en materia de Refugio, la primera en América Latina, que establece una línea programática que garantiza y exalta los principios de buena fe, el beneficio de la duda a favor de los solicitantes de refugio, parámetros flexibles para el otorgamiento del estatuto de Refugiado basados simplemente en el lugar de procedencia de los solicitantes y que rechaza el enfoque de seguridad y

---

<sup>1</sup> *Delincuentes se mimetizan entre los miles de refugiados*, El Universo, Quito, 19 de diciembre de 2010, disponible en Internet en: <http://www.eluniverso.com/2010/12/19/1/1447/delincuentes-mimetizan-miles-refugiados.html>, revisada el 10 de marzo de 2010, 22:30

<sup>2</sup> Alfonso Morales Suárez: ‘Hay un abuso del sistema de refugio en el Ecuador’. Entrevista: Director General de Refugio de la Cancillería, El Universo, Quito, 19 de diciembre del 2010, disponible en Internet en: <http://www.eluniverso.com/2010/12/07/1/1422/autoridad-acepta-facilidad-enorme-solicitar-visas-como-refugiados.html?p=1422A&m=1695>, revisada el 10 de marzo de 2010, 22:15.

<sup>3</sup> *Ecuador tecnificará control de la frontera con Colombia*, El Universo, Quito, 20 de febrero del 2011, disponible en Internet en: <http://www.eluniverso.com/2011/02/20/1/1355/gobierno-tecnificara-control-frontera-colombia.html>, revisada el 10 de marzo de 2011, 22:30; N.B.: Nótese la asimilación de la figura del Refugio con el principio de libre movilidad, sin ningún tipo de distinción ni aclaración.

<sup>4</sup> *Íd.*

<sup>5</sup> Alfonso Morales Suárez: ‘Hay un abuso del sistema de refugio en el Ecuador’. Entrevista: Director General de Refugio de la Cancillería, El Universo, Quito, 19 de diciembre del 2010, disponible en Internet en: <http://www.eluniverso.com/2010/12/07/1/1422/autoridad-acepta-facilidad-enorme-solicitar-visas-como-refugiados.html?p=1422A&m=1695>, revisada el 10 de marzo de 2010, 22:15.

“legalista” que, a su criterio, habría primado en el sistema ecuatoriano antes de la adopción de la “Política del Ecuador en Materia de Refugio”.

Consecuentemente, se hace necesario el estudio del contexto en el que se adoptó la Política del Ecuador sobre Refugio, teniendo en cuenta, sobretodo, la identidad de los actores que participaron en su formulación y los lineamientos que primaron en la elaboración de su contenido programático; lo que lleva, a su vez, a la necesidad de comprender los factores y actores que han determinado el sistema de Refugio en el Ecuador y su desarrollo en la actualidad. Esta Disertación tiene como propósito fundamental, analizar los factores que generaron la adopción de la Política del Ecuador en materia de Refugio. Concretamente, se pretende determinar qué cambios significativos a nivel político se produjeron durante el período comprendido entre el año 2000 y 2011 –incluyendo la construcción de agendas gubernamentales, los valores políticos frente a la problemática del refugio y las interacciones entre el Gobierno y las diferentes coaliciones vinculadas al Refugio-. Asimismo, se parte de la hipótesis de que la Política del Ecuador en Materia de Refugio, adoptada en septiembre de 2008, constituiría el producto de cambios fundamentales y objetivos en el entorno político ecuatoriano, suscitados como consecuencia del cambio de Gobierno que tuvo lugar en 2007, que proveyeron la apertura necesaria para que la posición de los actores políticos –principalmente coaliciones de la sociedad civil- que se encontraban marginados por las coaliciones gobernantes anteriores, obtuvieran una posición más cercana a las coaliciones que asumieron el poder, lo que propició la formulación e implementación de una política pública en materia de refugio y un empoderamiento en el tema por parte del Estado. Para ello, se ha dividido el estudio en dos etapas cronológicas centradas en los períodos anterior y posterior a 2007, donde se analiza las dinámicas y el papel tanto del Gobierno como de los actores no gubernamentales e internacionales interesados en el Refugio y los elementos que contribuyeron a que se generara una política pública sobre el tema.

En el primer capítulo se presenta una contextualización del Refugio en el Ecuador, partiendo del marco jurídico internacional y nacional que determina las obligaciones y responsabilidades del Ecuador como miembro de la Organización de las Naciones Unidas. Igualmente, se intenta evidenciar la magnitud y las características de la migración forzada en el Ecuador en tanto problema público, a

través de datos cuantitativos sobre el monto de los flujos de personas que solicitan refugio en nuestro país, las cifras de refugiados en el Ecuador y sus condiciones de vida. El segundo capítulo, se enfoca en la dinámicas entre organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y el Gobierno en torno al Refugio, en el contexto político imperante en el período entre 2000 y 2006, para determinar los factores que permitieron o limitaron el posicionamiento del Refugio como tema de la agenda política gubernamental.

En el tercer capítulo se presentan los cambios en el contexto político nacional que se dieron a raíz del cambio de régimen en 2007. Específicamente, se pretende determinar qué cambios en los valores políticos se introdujeron con el nuevo Gobierno y de qué manera dichos nuevos valores gubernamentales, plasmados en la Constitución y las políticas públicas generales, influyeron en la manera de concebir y abordar la situación de los refugiados en el país. Asimismo, se analizará el papel que han tenido las relaciones con Colombia, concretamente, el ataque de Angostura de marzo de 2008, en las acciones estatales frente a los refugiados. Esta presentación del contexto político y sus cambios sustanciales en 2007, permitirá comprender el marco en el que se dio el proceso de generación de la Política del Ecuador en materia de Refugio de septiembre de 2008, estableciendo las dinámicas entre Gobierno, sociedad civil y organismos internacionales, en el nuevo contexto político ecuatoriano. De esta manera, se podrá comprender el momento político que permitió la adopción de dicho programa público y los factores que han permitido su implementación o que han limitado su alcance.

En cuanto al Fundamento Teórico que guiará la investigación se utilizará elementos de la teoría constructivista de las relaciones internacionales, combinados principalmente, con el Modelo Teórico de Coaliciones Políticas o “Advocacy Coalitions Framework” que pretende explicar el complejo proceso de generación de políticas públicas.

El modelo de análisis de procesos de políticas públicas desarrollado por Paul Sabatier, junto con Hank Jenkins-Smith, denominado “Advocacy Coalitions Framework” -ACF- tiene por objetivo abarcar el estudio de las políticas públicas

desde sus procesos, integrando en el estudio el papel de las informaciones técnicas sobre la actuación de los actores políticos –y también los actores externos- en los procesos de políticas; esto es, identificar y valorar las relaciones intersubjetivas entre los diferentes actores que participan en el proceso –directa o indirectamente- y el resultado que dicha interrelación tiene en los cambios de política. De esta manera, el marco de análisis de Sabatier y Jenkins-Smith introduce elementos de explicación provenientes de las perspectivas de la teoría social constructivista desarrollada por Berger y Luckmann y, en el ámbito de las relaciones internacionales, por Alexander Wendt, la cual se enfoca en los procesos de aprendizaje –procesos cognitivos que modifican el comportamiento de los actores- y de construcción de identidades e intereses a partir de la interrelación de los actores que entran en contacto en un sistema determinado y que dan como resultado una institución con características específicas<sup>6</sup>. En dicho proceso juega un papel significativo el discurso –ideas, factores cognitivos y retóricos- del que se valen los actores para describir y analizar las controversias de políticas públicas y para impulsar sus propios valores y creencias sobre una controversia política determinada<sup>7</sup>.

Con ese propósito, los autores han establecido cinco premisas que deben tenerse en cuenta para realizar un estudio de cambios de política<sup>8</sup>:

1. La teoría sobre el proceso o cambio de políticas deben tener más en cuenta la información relativa a los problemas que abordan dichas políticas.
2. Es necesario ver los procesos de política en una perspectiva temporal de larga duración (10 años o más), pues de esta manera, se puede realizar una apreciación objetiva del proceso, más allá de cambios coyunturales o momentos políticos determinados.

---

<sup>6</sup> Cfr.: WENDT, Alexander, *Relaciones Internacionales*, en: Revista Académica de Relaciones Internacionales, núm. 1, marzo de 2005, GERI – UAM, en: [http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones\\_Internacionales](http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales), visitada el 20 de noviembre de 2010, 17:30.

<sup>7</sup> Cfr.: ROTH DEUBEL, André-Noël, Los Abordajes Teóricos del Análisis de Políticas Públicas: ¿Dónde está América Latina?, p. 306, en: ZOMOZA BONILLA, Juan Antonio, Santiago Arroyave Alzate y Norman Simon Rodríguez (comp.), *Políticas Públicas en Sistemas Críticos: el caso latinoamericano*, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia, 2009.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 305.

3. La unidad de análisis no se limita a una estructura gubernamental, sino a un “subsistema de política” que es parte del sistema político general, y está compuesto por una variedad de actores, tanto públicos como privados, interesados en un problema de política o en una controversia.
4. El subsistema no solamente está conformado por los actores políticos, sino que también es necesario incluir a actores externos que influyen en una problemática política determinada, por ejemplo: periodistas, investigadores y académicos; debido a su rol en la difusión de ideas. Asimismo, es necesario tomar en cuenta a actores gubernamentales de todos los niveles que tengan o puedan tener una participación activa en los procesos de formulación o implementación.
5. Toda política pública incorpora teorías implícitas sobre la manera de alcanzar sus objetivos; esto es, sistemas de creencias que incluyen valores prioritarios, percepciones sobre relaciones causales y sobre la importancia del problema y apreciaciones en cuanto a la eficacia de los instrumentos de política pública utilizados. Estos sistemas de creencias son incorporados en las políticas por los miembros de coaliciones de actores que participan en el proceso de formulación y que conforman el subsistema.

De esta manera, las premisas planteadas en el modelo ACF, introducen, en un mismo esquema, elementos de análisis subjetivos –como los valores y creencias-, apreciados mediante métodos cualitativos, y elementos objetivos –como el contexto y el interés de los actores-, lo cual ofrece una perspectiva para evaluar, a lo largo del tiempo, la influencia de varios elementos: actores, contexto, ideas, información, cambios tecnológicos, entre otros; en la formulación e implementación de políticas públicas.

Una vez presentados los fundamentos sobre los cuales se basa el modelo Advocacy Coalitions Framework, se describe a continuación los elementos constitutivos del mismo y el papel que los autores otorgan a cada categoría dentro del proceso de generación de políticas públicas:

Comunidades o coaliciones políticas: constituyen la estructura de un subsistema de política, y están definidas como el conjunto de actores provenientes de varias

organizaciones públicas y privadas, que comparten una serie de valores y creencias acerca de algún problema en particular, coordinados en su actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos. Cada comunidad se basa en un sistema de creencias específico y compiten entre sí para influir en las decisiones públicas, usando de manera instrumental los recursos y restricciones que les procure el entorno que regula el subsistema. De igual manera, dentro del subsistema y como consecuencia de la interacción política de las coaliciones- surgen “mediadores”, como agentes de cambio que buscan afirmar su hegemonía y liderazgo en un sector; estableciendo puentes entre las comunidades o coaliciones y realizando los ajustes necesarios entre el sistema referencial global o entorno y el referencial sectorial o subsistema<sup>9</sup>.

Entorno: el entorno, según los autores, está compuesto por factores estables - tales como reglas, leyes, distribución de recursos naturales, valores socio culturales y las características del problema- y por factores dinámicos –tales como el impacto que otras políticas públicas puedan tener sobre el problema, cambios en la coalición gobernante, cambios en la opinión pública y en las condiciones socioeconómicas-<sup>10</sup>. Este entorno, que constituye tanto el entorno político general y la coyuntura –referencial global en el que se desarrolla el proceso de políticas públicas- engloba al subsistema de política específico y tiene una influencia directa sobre el mismo, pues establece las limitaciones y las coerciones a las acciones que puedan planearse en el subsistema; pero también puede proveer los recursos para que las propuestas surgidas en el subsistema se materialicen.

Estructura de las oportunidades políticas: consiste en el grado de consenso necesario para que se produzca un cambio importante de política, que se encuentra directamente vinculado con el grado de apertura del sistema de política general. Es en este punto donde entran en juego la capacidad de las diferentes coaliciones que conforman el subsistema específico y, de manera especial, los “mediadores” que surgen de la interacción política y que establecen

---

<sup>9</sup> Cfr.: ROTH DEUBEL, André-Noël, *Op. Cit.* p. 305

<sup>10</sup> *Ibíd.*, p. 306



los puentes entre el referencial global o sistema político general y entre las mismas coaliciones de política que componen el subsistema específico<sup>11</sup>.

A partir de la definición de los elementos y principios que conforman el modelo Advocacy Coalition Framework, los autores proponen una explicación de los procesos de cambio de política, así como una clasificación de dichos cambios. De esta manera, plantean que existen dos tipos de cambio en la política: cambios fundamentales y cambios secundarios. Los primeros consisten en cambios de la comunidad o coalición de política dominante en el subsistema, lo cual es equivalente a un cambio en el paradigma sobre el problema en torno al cual se centra el subsistema. Los segundos, es decir, los cambios secundarios en la política, ocurren, como su designación lo indica, en ámbitos secundarios –cambios reglamentarios o institucionales- que no afectan el fundamento de la política ni cuestionan el sistema de creencias y valores de la comunidad de política dominante acerca del problema o de las políticas utilizadas para abordarlo. No obstante, estos cambios de política ocurren -según explican los autores- debido a dos causas fundamentales: causas de orden cognitivo, que consisten en cambios en los valores fundamentales de los miembros de las coaliciones de actores dominantes –socialización o procesos cognitivos, en términos constructivistas-; y, causas de orden objetivo, que surgen como consecuencia de perturbaciones externas al sistema de política dado. Es decir, constituyen cambios provenientes de los factores externos estables o dinámicos que constituyen un entorno dado. En efecto, de acuerdo con los autores del Modelo, “*es muy poco probable que ocurra un cambio fundamental de política sin una perturbación externa*”<sup>12</sup>.

A diferencia de otros marcos analíticos de políticas públicas, como el Modelo de Ciclo de Políticas elaborado por Laswell y Jones -basado en el estudio de políticas públicas concebido como una sucesión lógica de etapas y como un producto eminentemente estatal-, o el modelo teórico *Institucional Analysis and Development* de Elinor Ostrom –que sustenta el análisis en la teoría de la elección racional-<sup>13</sup>, el modelo ACF toma en cuenta la participación y la capacidad de influencia de actores distintos a los gubernamentales en la formulación y en los

---

<sup>11</sup> Id.

<sup>12</sup> Id.

<sup>13</sup> Cfr.: ROTH DEUBEL, André-Noël, *Op.Cit.* pp. 304 y 307 – 309.

cambios de políticas públicas, pues considera que los procesos de política pública presentan una complejidad creciente que involucran cada vez a más actores, tanto en el nivel privado como en los diferentes niveles de gobierno. Es decir, reconoce un modelo de gobernanza menos centrado en el Gobierno y más inscrito en redes complejas de interacciones sociales y políticas, en las que pueden participar actores de diversa índole: estatales, movimientos sociales y ONG, así como organismos internacionales.

Al aplicar el modelo teórico seleccionado a este estudio en particular, se cuenta con un marco analítico amplio que permite profundizar, tanto en el desarrollo del sistema de refugio en el Ecuador durante los diferentes Gobiernos que tuvieron lugar durante el período estudiado como la interrelación de los mismos con los diferentes actores partícipes en el tema de refugio. Asimismo, permite, en base al análisis del entorno existente durante los diferentes Gobiernos, establecer qué limitaciones y oportunidades frenaban o abrieron el camino para que los planteamientos e intereses de los diferentes actores tuvieran o no éxito y se llegasen a materializar en programas y políticas públicas. En efecto, al incorporar variables de análisis que van más allá de las clásicas aproximaciones basadas en el Estado como ente que toma decisiones racionales –como el modelo *Institutional Analysis and Development*- o como un ente prácticamente autónomo –como lo concibe el Modelo de Ciclo de Políticas-, el modelo Advocacy Coalitions Framework añade insumos importantes en el estudio de los procesos de cambio de política, tales como el papel de procesos cognitivos –o de aprendizaje complejo, en términos de la teoría constructivista- que surgen de la interrelación del Estado con los actores o viceversa y que van creando, con el transcurso del tiempo, nuevas instituciones. Igualmente, el modelo ACF otorga un papel preponderante a los cambios fundamentales, que permiten comprender porqué, a pesar de que el Estado haya modificado su legislación o haya adoptado programas que abordan una problemática determinada, no hubo realmente un cambio de política o no se dio la apertura necesaria para que otros actores logaran hacer prevalecer sus valores.

## **CAPÍTULO I**

### **CONTEXTUALIZACIÓN DEL REFUGIO EN EL ECUADOR**

El desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, iniciado formalmente con la suscripción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, impulsó el desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados, al reconocer expresamente el derecho a buscar asilo como un derecho fundamental de toda persona en situación de persecución<sup>14</sup>. Adicionalmente, durante el período de posguerra, el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas, la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la proliferación de tratados internacionales de protección al ser humano, conllevaron a la consolidación del Régimen Internacional de Refugio, basado en el consenso de todos los Estados para garantizar estándares mínimos de protección para atender la situación de los refugiados. Paralelamente, otro factor que ha marcado el desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados ha sido la proliferación de los conflictos, lo cual ha llevado a los Estados a buscar soluciones más propicias para afrontar sus realidades en los diferentes continentes.

Con estos antecedentes, en el presente capítulo se describirá, por una parte, el Régimen Internacional de Refugio, tanto en el ámbito universal en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, como en el marco regional. Por otra parte, se abordará la manera en que dichos compromisos internacionales han delineado el Sistema Nacional de Refugio. La comprensión de estos dos aspectos permitirá entender, a lo largo de esta Disertación, cuál es el margen de acción legal y político desde el cual el Estado ecuatoriano debe gestionar la problemática del refugio.

En segundo lugar, se abordará los aspectos fácticos del refugio en el Ecuador, partiendo de la consideración de que la mayor parte de la población

---

<sup>14</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 14

refugiada es de nacionalidad colombiana. La presencia de esa población tanto en las ciudades, como en zonas rurales, especialmente de frontera, se ha convertido en un factor de controversia social objeto de varias interpretaciones y, consecuentemente, de diverso tratamiento por parte de los diferentes Gobiernos. Si bien este último aspecto se analizará en los capítulos siguientes, es necesario, en un primer momento, comprender las características sociales, las causas y la dimensión del Refugio en el Ecuador, para poder analizar las respuestas estatales frente a esta problemática social.

Mediante los dos aspectos a tratarse en el presente capítulo, se caracterizará lo que Sabatier y Jenkins-Smith denominan los “*factores relativamente estables*” que conforman la problemática del Refugio en el Ecuador<sup>15</sup>. En efecto, los principios fundamentales del Derecho Internacional de Refugiados se mantienen vigentes hasta la actualidad; al igual que la dinámica expulsora del conflicto interno colombiano.

### **1.1. El Régimen Internacional de Refugio**

El Régimen Internacional de Refugio tiene su base en la corriente de protección de los derechos humanos surgida con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, que preconiza la subjetividad internacional individual frente a las garantías de observancia y exigibilidad de los derechos fundamentales. El Ecuador, en tanto miembro de la Organización de las Naciones Unidas, ha suscrito y ratificado la mayor parte de tratados en materia de derechos humanos, entre éstos, los instrumentos que conforman el marco jurídico universal y regional en materia de Refugio y que constituyen las fuentes directas del actual Sistema de Refugio en el Ecuador.

No obstante, antes de profundizar sobre el Régimen Internacional de Refugio, es necesario realizar una puntualización preliminar sobre la relación entre la Institución del Refugio y la figura del Asilo Político latinoamericano. Al respecto, se debe mencionar que el Asilo Político constituye una figura vigente y propia del

---

<sup>15</sup> *Supra*, p.8

Derecho Interamericano<sup>16</sup>. A pesar de que el Refugio y el Asilo Político tienen un origen común, sus características propias son el resultado de momentos históricos y políticos diversos que responden a las realidades imperantes en las sociedades que los desarrollaron. En efecto, la permanencia y el posterior desarrollo jurídico del Asilo latinoamericano responden a las frecuentes persecuciones en contra de personajes de alto perfil político o social, quienes, siendo derrotados, o desde la oposición, fueron vistos como enemigos políticos<sup>17</sup>. Por ello, no llama la atención que los tratados interamericanos vinculen el Asilo con el Derecho Penal Internacional y regulen la extradición de los denominados “delincuentes políticos”<sup>18</sup>.

Como consecuencia de esta realidad, el Asilo Político latinoamericano se concibe desde sus inicios como una protección que “*por humana tolerancia*”<sup>19</sup> otorga el Estado asilante, supeditado a su calificación unilateral y potestativa sobre la naturaleza política o no de los motivos por los que se solicita la protección<sup>20</sup>. Otro rasgo distintivo del Asilo Político latinoamericano, representa su doble modalidad para invocarlo, pues éste puede catalogarse como Asilo Diplomático –el invocado en las legaciones, buques de guerra, campamentos militares, entre otros- o Asilo Territorial –el invocado dentro del territorio o en las fronteras del Estado asilante-<sup>21</sup>.

Con la inserción del Ecuador y de los países latinoamericanos al nuevo orden jurídico, político e institucional de posguerra, las dinámicas de los conflictos sociales también cambiaron en el continente, lo cual modificó la naturaleza del asilo y el refugio. La alineación de las luchas sociales a la guerra ideológica del mundo bipolar desencadenó conflictos que volvieron insuficientes a los instrumentos latinoamericanos diseñados para brindar protección a los asilados políticos individualmente. Con la instauración de las dictaduras militares en el Cono Sur y los conflictos armados en Centroamérica, los grandes éxodos de

---

<sup>16</sup> N.B.: sobre el carácter *interamericano* del Asilo Político, Galindo-Vélez enfatiza sobre lo impreciso del término, por ser únicamente los Estados de herencia latina del continente americano quienes reconocen la práctica del Asilo Político y han suscrito los diferentes Acuerdos que regulan su aplicación. Cfr.: Galindo-Vélez, Francisco: *El Asilo en América Latina: Uso de los Sistemas Regionales para fortalecer el Sistema de Protección de Refugiados de las Naciones Unidas*, p. 236.

<sup>17</sup> Cfr.: BORJA, Rodrigo, *Sociedad, Cultura y Derecho*, primera edición, Editorial plantea del Ecuador, Quito, junio de 2007, p 61. Y Galindo-Vélez, *Op. cit.*, p 252.

<sup>18</sup> Cfr.: Galindo Vélez. *Op. cit.*, p. 250.

<sup>19</sup> Convención de La Habana de 1928, artículo 2.

<sup>20</sup> Cfr.: Convenciones de Caracas de 1954 sobre Asilo Territorial y sobre Asilo Diplomático, artículos 2 y 1 y 1 y 4, respectivamente.

<sup>21</sup> Cfr.: Convenciones de Caracas de 1954 sobre Asilo Territorial y sobre Asilo Diplomático

refugiados en la región llevaron a la aplicación plena del sistema de Refugio de las Naciones Unidas y al desarrollo de nuevos instrumentos regionales complementarios al Sistema Internacional de Refugio que brindaran respuestas más adecuadas a las nuevas realidades.

#### 1.1.1. Marco Jurídico Universal y Regional

##### **Instrumentos Universales: La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967**

Las crisis de desplazados a causa de las guerras y los cambios político-territoriales de la primera mitad del siglo XX en Europa llevaron a la necesidad de dar una respuesta colectiva para la situación de los refugiados. En efecto, durante las primeras décadas del siglo XX, se produjeron varios conflictos que generaron el éxodo de personas que habían perdido *de iure* o *de facto* la protección de sus Estados de origen<sup>22</sup>. La anomalía en el ámbito internacional que representó la presencia de personas carentes de la protección natural de sus Estados de origen planteó un reto a la colectividad de Estados que se vieron invadidos por los desplazados y apátridas, pues, hasta ese entonces, las personas eran objeto de protección y detentoras de derechos, únicamente en la medida en que sus Estados de origen les brindara la protección debida a sus ciudadanos<sup>23</sup>.

Con el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos -dirigido a la protección del ser humano en cualquier circunstancia y a nivel mundial- y el Derecho Internacional Humanitario –surgido como respuesta a la necesidad de garantizar los parámetros mínimos de protección de los seres humanos en contextos de conflictos armados-, la Comunidad Internacional buscó establecer las responsabilidades de los Estados frente a los individuos, reconociendo a las personas como sujetos pasivos internacionales de derechos inherentes a su condición de seres humanos. Esta tendencia también se expresó en el desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados, marcando el contenido y

---

<sup>22</sup> N.B.: Por protección *de iure* se hace referencia a la protección jurídica debida por un Estado a sus ciudadanos. Esta protección nace del vínculo jurídico que generado por el hecho de ser nacional de un Estado determinado y se expresa en la titularidad de los derechos civiles y políticos, así como económicos, culturales y sociales que los Estados reconocen a todos sus ciudadanos. En consecuencia, la pérdida de la protección estatal *de iure* corresponde a la pérdida jurídica de la condición de ciudadano, por ejemplo, al retirar o invalidar los documentos de identificación nacionales que certifican tal condición. Por su parte, la desprotección *de facto* constituye la violación de derechos fundamentales por parte del Estado, ya sea por acción u omisión, a pesar de mantenerse el vínculo jurídico con el Estado.

<sup>23</sup> HATHAWAY, James, *The Law of Refugee Status*, primera impresión, Butterworths Canada Ltd., Toronto, 1991, pp. 2 y 3.

la orientación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en julio de 1951.

Como se desprende del Preámbulo de la Convención, su orientación está dirigida a garantizar los derechos humanos de los refugiados. De esta manera, los Estados reconocen, en el primer párrafo, el derecho de toda persona al goce y ejercicio, sin discriminación, de sus derechos fundamentales y expresan, específicamente, la preocupación de la Comunidad Internacional de que los derechos de los refugiados sean garantizados de la manera más amplia posible<sup>24</sup>. Como señala el ACNUR, la necesidad de protección internacional de un refugiado se debe, justamente, al hecho de que sus derechos fundamentales, como la vida, la seguridad o la integridad personales, se encuentran amenazados o han sido vulnerados<sup>25</sup>.

Consecuentemente, con el fin de establecer el alcance subjetivo de la protección internacional del Refugio, la Convención de Ginebra provee la definición de refugiado, con un carácter declarativo, estableciendo que se aplicará el Estatuto de Refugiado a toda persona que:

2) [...], como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él<sup>26</sup>.

Como puede observarse, en un inicio la defición de refugiado buscó establecer límites para la concesión del estatuto, al señalar como beneficiarios únicamente a quienes hayan sufrido persecución a causa de los acontecimientos suscitados antes del 1 de enero de 1951. De igual manera, el artículo 1 B de la Convención, también prevé un límite geográfico al indicar que los Estados podían

---

<sup>24</sup> Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, preámbulo, párrafos 1 y 2.

<sup>25</sup> ACNUR, *Interpretación del Artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 2001. Párr. 5.

<sup>26</sup> Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 1 A

declarar si la aplicación de la definición de refugiado se limitaba únicamente a los hechos acontecidos en Europa o fuera de ese continente:

B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951", que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

a) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa", o como

b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar;

y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención<sup>27</sup>.

No obstante, estas limitaciones temporales y geográficas fueron eliminadas mediante la suscripción del **Protocolo a la Convención de 1951** suscrito en Nueva York en 1967, debido a que las crisis de refugiados continuaron proliferándose en todo el mundo<sup>28</sup>. En consecuencia, las disposiciones introducidas por el Protocolo de 1967 fueron determinantes al ampliar el ámbito de protección bajo la figura del Refugio, sin restricciones geográficas ni temporales:

#### **Artículo I. -- Disposiciones generales**

[...]

2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y..." y las palabras "...a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica [...]<sup>29</sup>

Además de definir quién es un refugiado, la Convención establece los motivos por lo que debe cesarse la condición de refugiado –cláusulas de cesación, artículo 1 C-, principalmente, cuando el refugiado ha obtenido nuevamente la protección de su Estado de origen o de un nuevo Estado, o cuando han desaparecido los motivos que dieron lugar a su reconocimiento<sup>30</sup>. Asimismo, se prevén cláusulas de exclusión, que constituyen disposiciones para prevenir que la

---

<sup>27</sup> Ibid., artículo 1 B.

<sup>28</sup> Infra, p. 18.

<sup>29</sup> Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, Artículo 1.

<sup>30</sup> N.B. Debe tenerse en cuenta que la protección bajo la figura del Refugio se otorga únicamente cuando el Estado de origen ha negado, por omisión o expresamente, la protección a sus ciudadanos y que, por lo tanto, la obtención de una nueva nacionalidad o el acogerse nuevamente a la protección del Estado de origen, implica que esa persona ya cuenta con un Estado que le debe garantizar su protección en tanto ciudadano.



protección del Refugio se otorgue a personas que hayan cometido crímenes de guerra o de lesa humanidad, graves delitos comunes en su país de origen o actos contrarios a los fines de las Naciones Unidas<sup>31</sup>.

De esta manera, el Derecho Internacional de Refugiados se consolidó desde una perspectiva individualista o subjetiva. Es decir, la definición de refugiado de la Convención de 1951 reconoce el estatuto a quien cumpla con ciertas características inherentes a su personalidad o actividad en su país de origen, las mismas que lo hayan convertido en sujeto de persecución. Con el contenido de la Convención, se dejaron atrás las prácticas anteriores de determinación de la condición de refugiado, que daban lugar a reconocimientos “en bloque”, debido a que el reconocimiento se basaba en factores como el origen nacional o social de las personas<sup>32</sup>.

Por otra parte, la Convención también establece los derechos mínimos que los Estados deben garantizar a los refugiados<sup>33</sup>. Para ello, la Convención prevé tres tipos de tratos mínimos para garantizar a los refugiados el desarrollo de su vida en condiciones adecuadas<sup>34</sup>:

- **El trato más favorable posible que se otorga a los extranjeros:** respecto al derecho de asociación, a un empleo remunerado, al trabajo por cuenta propia y el ejercicio de profesiones liberales, el acceso a la vivienda y a una educación adicional a la elemental, entre otros.
- **El mismo trato acordado para los extranjeros:** aplicable a los gravámenes fiscales y la libertad de movimiento, por ejemplo.
- **El mismo trato acordado para los nacionales:** para el ejercicio de la libertad de religión, el acceso a la justicia y la igualdad ante la ley, la asistencia pública y el acceso a la educación elemental y la seguridad social.

---

<sup>31</sup> Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 1 D, E y F

<sup>32</sup> HATHAWAY, James, *Op.cit.* p. 5

<sup>33</sup> Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, artículos 2 a 24.

<sup>34</sup> Galindo Vélez. *Op.cit.*, p. 244.

Finalmente, una de las garantías fundamentales del Derecho de Refugiados constituye el principio de no devolución o *non refoulement*. Mediante este principio –presente también en la figura del Asilo Político latinoamericano- se prohíbe a los Estados de acogida devolver a los refugiados y a los solicitantes de refugio a los “territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”<sup>35</sup>. Igualmente, este principio abarca el derecho de los solicitantes de refugio de acceder al territorio del Estado donde buscan refugio, pues el cumplimiento del principio de no devolución implica que ningún Estado contratante impedirá, por cualquier medio, el acceso de los solicitantes de refugio a su territorio<sup>36</sup>. En concordancia, la Convención dispone la no sanción por el ingreso ilegal al territorio del Estado de acogida<sup>37</sup>, en consideración a las circunstancias en que puede producirse la huida del país de origen.

### **Instrumentos Regionales: La Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados**

Como ha quedado expuesto, el ámbito de protección de la Convención de 1951 se otorga en base a los méritos individuales de cada caso, conforme a los motivos contenidos en la definición del artículo 1 A(2). No obstante, esta definición no cubre a quienes huyen de la violencia indiscriminada o a los “refugiados de guerra”<sup>38</sup>. Con las crisis de refugiados posteriores a la suscripción de la Convención de 1951, se hizo evidente que su definición era insuficiente para hacer frente a las necesidades de los desplazados que huían para salvaguardar sus vidas e integridad en contextos de conflictos armados. En consecuencia, se adoptaron acuerdos regionales en materia de refugio que ampliaron el ámbito de protección, complementando la perspectiva individualista de la Convención con una perspectiva social basada en la procedencia de zonas en conflicto.

El primero de estos acuerdos fue la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969, la cual buscó encarar los efectos humanitarios de los

---

<sup>35</sup> Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 33, num.1

<sup>36</sup> N.B.: Téngase en cuenta el significado del vocablo francés *refouler*: impedir, rechazar, contener.

<sup>37</sup> Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 31

<sup>38</sup> Cfr.: FORTIN, Antonio, *Doctrinal Review of the Broader Refugee Definition Contained in the Cartagena Declaration*, septiembre 2004, p. 273 – 376.

conflictos armados en ese continente suscitados entre las décadas de los 50 y los 60. La Convención Africana constituyó un referente para América Latina, puesto que fue considerada como un precedente necesario, por la similitud del contexto, para brindar posibles soluciones a las crisis de desplazados originadas por los conflictos sociales desencadenados en El Salvador, Guatemala y Nicaragua a inicios de los años 80<sup>39</sup>. De esta manera, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, contiene la denominada definición “ampliada” de refugiado, por medio de la cual se considera como refugiado a todas las personas que:

[...] han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la **violencia generalizada**, la **agresión extranjera**, los **conflictos internos**, la **violación masiva de los derechos humanos** u **otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público**<sup>40</sup>.

La definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena es complementaria a la definición universal de la Convención de 1951. Esta definición, como se puede observar, no se basa en las características subjetivas del individuo, sino más bien en el contexto objetivo, derivado de violaciones al Derecho Internacional Humanitario con su consecuente afectación indiscriminada a la población civil. Además, como señala Jaime Ruiz de Santiago, la definición latinoamericana trascendió el ámbito temporal y geográfico de las guerras civiles centroamericanas, pues ha sido aplicada a los desplazados por los conflictos posteriores que se han producido en el continente, como es el caso de Colombia; así como para brindar protección a quienes han huido de conflictos extra continentales, como por ejemplo, a refugiados provenientes de Afganistán o de Irak durante esta última década<sup>41</sup>.

#### **1.1.2. Ámbito Institucional: la Comunidad Internacional frente a la “cuestión de los Refugiados”**

Como consecuencia de las crisis de refugiados producto de la Primera Guerra Mundial, de la Revolución Bolchevique y de la persecución originada en la Alemania Nazi, tanto la Sociedad de Naciones como la Organización de las Naciones Unidas impulsaron mecanismos institucionales de respuesta colectiva a

---

<sup>39</sup> Cfr.: Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, Conclusión Tercera.

<sup>40</sup> Id. El énfasis me corresponde.

<sup>41</sup> Cfr.: RUIZ DE SANTIAGO, J., *La Declaración de Cartagena: Naturaleza Jurídica y Trascendencia Histórica*, pp. 327-ss.

la situación de miles de personas víctimas de los conflictos políticos en Europa<sup>42</sup>. Sin embargo, fueron los efectos humanitarios de la Segunda Guerra Mundial los que requirieron un fortalecimiento en la respuesta de la Comunidad Internacional frente a la situación de los refugiados y sus condiciones de vida en los países de asilo.

De esta manera, con la creación de la ONU, se conformó, en 1947, la Organización Internacional para los Refugiados –OIR, que fue la primera organización internacional con carácter permanente<sup>43</sup>, con el mandato de velar por los derechos de las personas refugiadas de manera amplia. Sin embargo, la creciente tensión Este – Oeste y los escasos recursos que recibió esta organización, llevaron a que la ONU resolviera disolverla en 1951<sup>44</sup>. No obstante, dado que la crisis de refugiados continuaba presente en Europa, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó, mediante Resolución 319 (IV) de diciembre de 1949, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados como órgano subsidiario de la Asamblea General, el mismo que entró en funciones desde el 1 de enero de 1951<sup>45</sup>. Con la constitución del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR-, se consolidó definitivamente el marco institucional en materia de Refugio a nivel mundial.

En un inicio, el ACNUR fue concebido con un plazo de funcionamiento de tres años y un presupuesto de 300 mil dólares<sup>46</sup>. Sin embargo, ese mandato fue permanentemente extendido por períodos similares de tres años hasta 2003, cuando la Asamblea General de la ONU le autorizó continuar su labor “*mientras la cuestión de los refugiados no sea resuelta*”<sup>47</sup>. En efecto, durante los últimos cincuenta años, la cifra de refugiados, lejos de disminuir, aumentó de 2 millones de personas, a finales de la Segunda Guerra Mundial, a más de 10 millones, en

---

<sup>42</sup> Cfr.: ACNUR, *Introduction à la Protection Internationale*, Módulo I, UNHCR, Genève, 2005, p. 7

<sup>43</sup> N.B.: La institucionalidad anterior creada para dar respuestas a las crisis de refugiados, consistieron en Altos Comisionados *ad hoc*, como los conformados para atender la situación de los refugiados rusos, en 1921, y para los refugiados de Alemania, creado en 1933. Para una descripción detallada de estas primeras instituciones, confróntese ACNUR, *Introduction à la Protection Internationale*, Módulo I, UNHCR, Genève, pp. 5 y 6.

<sup>44</sup> Cfr.: ACNUR, *Introduction à la Protection Internationale*, Módulo I, UNHCR, Genève, 2005, p. 7

<sup>45</sup> *Ibid.*, p.11.

<sup>46</sup> <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura/>. Acceso: 29 de mayo, 2011, 22:46.

<sup>47</sup> ACNUR, *Introduction à la Protection Internationale*, Módulo I, UNHCR, Genève, 2005, p.7. Traducción del francés por Pablo Roldán.

2009<sup>48</sup>; lo cual también ha influido en el incremento del presupuesto de la organización a aproximadamente 3 mil millones de dólares en 2010<sup>49</sup>.

La creación y funciones del ACNUR tienen como base su naturaleza apolítica, humanitaria y social<sup>50</sup>. En consecuencia, se le asignó la tarea de buscar soluciones duraderas a la situación de los refugiados en el mundo, tales como la repatriación y la integración en las comunidades de acogida<sup>51</sup>. Sus mecanismos de acción comprenden, entre otros, la promoción de la ratificación, por parte de los Estados, de los instrumentos internacionales para la protección de los refugiados; la vigilancia del cumplimiento y de la correcta aplicación de dichos instrumentos; la elaboración de recomendaciones y lineamientos para la aplicación de la Convención; la coordinación permanente con los Gobiernos para definir e implementar acciones tendientes a establecer condiciones de vida adecuadas para los refugiados; el intercambio de información estadística y sobre las legislaciones nacionales en materia de Refugio; y la coordinación con organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados y del bienestar social de esta población<sup>52</sup>.

De esta manera, el ACNUR surge como un organismo de apoyo y cooperación para los Estados en la tarea de atender las necesidades de la población refugiada, sin perjuicio de la titularidad de los Estados como responsables principales en materia de protección internacional. Si bien al inicio las crisis de refugiados que alentaron la conformación del ACNUR tuvieron lugar en Europa, durante las décadas posteriores a su creación se produjeron otros desplazamientos que requirieron de la intervención de este organismo. Por ejemplo, durante los años 60, las convulsiones políticas y sociales producto de los procesos de descolonización en África, hicieron necesario el incremento de la capacidad operativa y financiera del ACNUR y la ampliación de los grupos de población de su competencia. En consecuencia, además de los refugiados y los apátridas en situación de refugio, se incluyó a los solicitantes de refugio, repatriados, refugiados reasentados en terceros países y, en determinadas

---

<sup>48</sup> Ibidem, p. 13 y Estadísticas ACNUR en: <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>, acceso: 12 de abril de 2011, 15:57.

<sup>49</sup> <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura/>. Acceso: 29 de mayo, 2011, 22:49.

<sup>50</sup> Estatuto del ACNUR, Artículo 2.

<sup>51</sup> Ibidem, Artículo 1.

<sup>52</sup> Ibidem, Artículo 8.

circunstancias, a las personas desplazadas al interior de sus propios países<sup>53</sup>. En efecto, el incremento de desplazados y refugiados, especialmente en países en vías de desarrollo, ha conllevado a que el ACNUR asuma, en varias circunstancias, y en conjunto con otras agencias de las Naciones Unidas, la conducción directa de las operaciones para atender las crisis; sobre todo en países con poca capacidad institucional y con sistemas de refugio incipientes -o incluso inexistentes- y, por lo tanto, poco preparados para afrontar una situación masiva de migración forzada.

Finalmente, cabe indicar que las operaciones y el presupuesto del ACNUR se encuentran sujetas a las decisiones y disposiciones del Comité Ejecutivo, compuesto por 79 países –entre ellos el Ecuador-<sup>54</sup>. En lo referente al presupuesto de la organización, el 95% del mismo está compuesto por los aportes voluntarios de los Estados donantes que, entre los principales se encuentran los Estados Unidos, Suecia, la Comisión Europea, Japón, Reino Unido y Noruega; así como empresas y organizaciones privadas<sup>55</sup>.

### **1.1.3. Retos y Respuestas Internacionales frente a la situación de los Refugiados: Responsabilidad de los Estados y el papel del ACNUR**

La aplicación de la Institución del Refugio en la práctica, ha tenido una fuerte carga política, dependiente de las visiones e intereses de los Estados. Esto se evidencia en los siguientes ámbitos.

En primer lugar, la concepción de la misma definición de refugiado de la Convención de 1951 estuvo determinada por la pugna ideológica de la Guerra Fría que, posteriormente, dio lugar a una utilización con fines políticos de la figura del Refugio. Como señala James Hathaway, los esfuerzos de la Comunidad Internacional por regular el Refugio estuvieron fuertemente marcados por la creciente tensión de la configuración del sistema internacional de posguerra. En efecto, durante los trabajos preparatorios de la Convención de 1951, fueron permanentes los debates entre el Bloque Soviético y los países de Occidente por

---

<sup>53</sup> Cfr.: ACNUR, *Introduction à la Protection Internationale*, Módulo I, UNHCR, Genève, 2005, p. 13

<sup>54</sup> <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/excom/>. Acceso: 29 de mayo, 2011, 22:55.

<sup>55</sup> ACNUR presenta presupuesto para 2008, 27 de diciembre, 2007, en: <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=11128&criteria1=>. Acceso: 29 de mayo, 2011, 22:58.

establecer una definición de refugiado que mejor se adaptara a sus intereses. De esta manera, durante las negociaciones de la Convención se logró imponer la posición del bloque Occidental, en tanto que la definición de refugiado protege a los perseguidos “*por motivos de raza, nacionalidad, religión, pertenencia a un grupo social determinado u opiniones políticas*”; es decir, la definición cubre violaciones a los valores políticos occidentales, que, en el momento, respondían a prácticas recurrentes en los países socialistas<sup>56</sup>.

En segundo lugar, la aplicación del Refugio mantiene vigente la permanente dicotomía entre la facultad soberana de los Estados para recibir en sus territorios a quienes consideren conveniente y el hecho de que la Convención de 1951 establece como norma imperativa el principio de no devolución y concibe el derecho al reconocimiento de la condición de refugiado como un acto declarativo, aplicable *ipso iure*, cuando se verifica que la persona cumple con los elementos de la definición. Como señala Franciso Galindo Vélez, a pesar de los esfuerzos internacionales por crear un instrumento internacional que regule la discrecionalidad de los Estados en materia de asilo, primó la corriente que consideraba que la concesión de asilo –entendida como el acto de recibir a un refugiado en el territorio nacional- y el reconocimiento de la condición de refugiado –consistente en la aplicación de los parámetros establecidos en la Convención de 1951- eran actos distintos, que no se encontraban necesariamente vinculados entre sí. Esta visión de la mayoría de Estados se plasmó en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial de 1969, que estableció que los Estados otorgarán el asilo “*en el ejercicio de su soberanía*” con la potestad exclusiva de “*calificar las causas que motivan*” ese otorgamiento<sup>57</sup>, lo cual deja de lado la aplicación efectiva del principio de no devolución y debilita la efectividad del reconocimiento de la condición de refugiado<sup>58</sup>. Asimismo, son varios los mecanismos que adoptan los Estados para limitar los flujos de refugiados, por ejemplo, es común en la actualidad, que se exija requerimientos de visado, que se establezcan cuotas de solicitantes anuales para frenar el acceso de esas personas, así como procesos de precalificación antes de que los solicitantes se internen formalmente en un Estado.

---

<sup>56</sup> Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 1 A 2).

<sup>57</sup> Galindo Vélez. *Op. cit.*, p. 238

<sup>58</sup> *Ibíd.*, pp. 238 - 240

En este contexto, los esfuerzos internacionales, orientados por la acción del ACNUR, han marcado ciertos avances en la adopción de instrumentos internacionales posteriores a la Convención de 1951 que buscan garantizar, de mejor manera, los parámetros para que los Estados reconozcan y garanticen la protección internacional a quienes enfrentan una situación de refugio. Entre estos instrumentos destacan las Consultas Globales de 2001, que instauraron un espacio de diálogo entre Estados, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales y que dieron como resultado la Agenda para la Protección de 2002. Una iniciativa regional latinoamericana constituye el Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional en la región. Si bien estas iniciativas a nivel internacional y regional buscan una mejor y más amplia aplicación de la Convención de 1951 y sus instrumentos conexos, así como una mayor cooperación y solidaridad internacionales en cuanto a la repartición de las cargas y responsabilidades derivadas de la atención a los refugiados, el hecho de que los Estados mantengan la titularidad del reconocimiento del estatuto de refugiado y la discrecionalidad sobre el otorgamiento de asilo en sus territorios continúa condicionando su aplicación de acuerdo a los intereses y prioridades estatales.

## **1.2. El Sistema de Refugio en el Ecuador**

### **1.2.1. Desarrollo del Marco Jurídico e Institucional**

Con la adhesión del Ecuador a los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos y, especialmente, con la ratificación de la Convención de Ginebra de 1951 y de su Protocolo, en 1955 y 1969, respectivamente; se vio la necesidad de implementar esa normativa internacional en la legislación interna para darle operatividad práctica. De esta manera, las Constituciones del Ecuador, a partir de 1967, ya contemplan expresamente la figura del asilo, como una garantía que se otorga a los extranjeros en el Ecuador, “*siempre que no se trate de delitos comunes*”<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> LARREA HOLGUIN, Juan, *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Volumen I, Universidad Técnica Particular de Loja, Loja, 1998, p. 118.



En el ámbito de las leyes secundarias, la figura del Asilo Político fue, al principio, asimilado a la figura del Refugio. Como se desprende de las disposiciones de las Leyes de Migración y de Extranjería, expedidas a inicio de la década de los 70, existe un uso indistinto de los términos “asilo político territorial”, “asilado” y “refugiado político” que abarca, según el contexto, las categorías de asilado en los términos de los Convenios Interamericanos, o en los términos de la Convención de Ginebra de 1951<sup>60</sup>. En cuanto a la competencia institucional para calificar la condición de Refugiado, la Ley de Extranjería, en concordancia con la Ley Orgánica del Servicio Exterior<sup>61</sup>, facultaba al Ministerio de Relaciones Exteriores para conocer las solicitudes de refugio político o asilo en el Ecuador “*de acuerdo a las leyes, los tratados y la práctica internacional*”<sup>62</sup>. Sin embargo, los referidos cuerpos legales no establecen disposiciones expresas relativas al procedimiento; sino que únicamente recogen el carácter individualista de la Convención de 1951 y de los Tratados Interamericanos al indicar que la calificación de dicha condición se basará en las declaraciones del solicitante.

Los primeros Reglamentos específicos en el Ecuador para la aplicación de las normas del Derecho Internacional de Refugiados no se adoptaron sino hasta finales de la década de los 80 e inicios de los 90. De esta manera, el primer instrumento de legislación interna que estableció el Sistema Nacional de Refugio conforme el Sistema de Naciones Unidas, fue el Decreto Ejecutivo 3293 de 1987, que fue sustituido por el Decreto Ejecutivo 3301 de 1992, vigente hasta la actualidad.

La principal característica del Decreto 3301 de 1992, en comparación con el Decreto 3293 de 1987, es su objetivo de centrar todo el procedimiento de determinación de la condición de Refugiados en la acción estatal. Esta orientación se evidencia en el segundo considerando del Decreto 3301 de 1992, que manifiesta la necesidad de “*poner en práctica las medidas conducentes a la cabal aplicación de los compromisos internacionales asumidos mediante la adhesión del Ecuador a la [...] Convención*

---

<sup>60</sup> Ley de Migración, art. 15; Ley de Extranjería, arts. 4 y 12.IV y Reglamento a la Ley de Extranjería, art. 42.I

<sup>61</sup> Ley Orgánica del Servicio Exterior, Artículo 4, numeral 7, citada en: LARREA HOLGUIN, Op.cit. p. 118.

<sup>62</sup> LARREA HOLGUIN, Op.cit. p. 118.

y al Protocolo”<sup>63</sup>. Por lo tanto, mientras que el Decreto 3293 de 1987 contemplaba la participación directa del ACNUR y de su “Agencia” -el Comité Ecuménico Pro Refugiados<sup>64</sup>-, como parte del procedimiento en primera y segunda instancia, a través de la emisión de criterios de elegibilidad, así como la asistencia económica y de manutención directa a los refugiados<sup>65</sup>; el Decreto 3301 de 1992 transfiere la responsabilidad total al Estado y, de manera subsidiaria, a organizaciones privadas y al ACNUR, al menos de manera formal<sup>66</sup>.

Con la emisión de los Reglamentos sobre Refugio se adopta, sin limitación temporal ni geográfica alguna, la definición de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951; pero también la definición regional de la Declaración de Cartagena de 1984<sup>67</sup>. Asimismo, se establece las etapas y las garantías procedimentales de determinación del Estatuto, apegadas a las recomendaciones del Comité Ejecutivo del ACNUR -Conclusión No. 8 (XXVIII) de 1977-; consistentes, en lo principal, en la existencia de una autoridad competente, claramente identificada, responsable de tomar las resoluciones en primera instancia; brindar al solicitante la orientación adecuada, así como todas las facilidades para presentar su caso ante las autoridades nacionales, incluido el acceso a intérpretes, al ACNUR y las garantías para permanecer en el país hasta que su caso sea decidido definitivamente; la debida documentación para los refugiados reconocidos y sus familias y la garantía del derecho de impugnación de las resoluciones de primera instancia<sup>68</sup>.

En consecuencia, con el Decreto 3293 se crea la Comisión para la determinación de la condición de los Refugiados en el Ecuador –en adelante, la Comisión- conformada por dos delgados del Ministerio de Relaciones Exteriores,

---

<sup>63</sup> Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, Decreto Ejecutivo 3301 de 6 de mayo de 1992, Registro Oficial No. 933. Considerando segundo.

<sup>64</sup> Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, Decreto Ejecutivo 3293 de 1987, artículo 5, E.

<sup>65</sup> Cfr.: Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, Decreto Ejecutivo 3293 de 1987, arts. 5 y 17.

<sup>66</sup> N.B.: Como se verá más adelante, en la práctica, el Estado no ha tenido la capacidad para asumir todas sus responsabilidad en materia de Refugio, infra, p.22.

<sup>67</sup> Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, Decreto Ejecutivo 3301 de 6 de mayo de 1992, Registro Oficial No. 933 de mayo de 1992, artículos 1 y 2.

<sup>68</sup> Cfr.: Conclusión 8 (XXVIII) -1977, en: ACNUR, *Compilación Temática de las Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la Protección Internacional*, Departamento de Protección Internacional, segunda edición, septiembre de 2005.

uno de los cuales la preside; y un delegado del Ministerio de Gobierno. A las sesiones de la Comisión tiene acceso, en calidad de observador, un delegado del ACNUR. Este órgano especializado se mantiene vigente con el Decreto 3301 de 1992, con la misma constitución del Decreto 3293<sup>69</sup>. Para el conocimiento y resolución de los recursos de apelación es competente el Ministro de Relaciones Exteriores<sup>70</sup>.

Igualmente, se conforma la Secretaría Técnica de la Comisión, a cargo del “funcionario de Cancillería responsable de la sección de refugiados”<sup>71</sup>. Las funciones de la Secretaría Técnica son de orden procedimental, y se encuentran definidas a partir del artículo 9 del Decreto 3301 de 1992<sup>72</sup>. Sus competencias consisten en llevar a cabo las entrevistas de elegibilidad; documentar a los solicitantes con el Certificado Provisional de Solicitante de Refugio mientras se conoce y resuelve su solicitud definitivamente; elaborar los Informes de Elegibilidad para conocimiento de la Comisión; notificar las resoluciones y, en caso de que la solicitud haya sido aceptada, documentar al refugiado y sus dependientes que se encuentren con él, con la correspondiente visa de Refugiado.

Por otra parte, tanto el Decreto 3293 de 1987 y el Decreto 3301 de 1992 recogen los principios básicos de la Convención de 1951, como son la no devolución<sup>73</sup>, la igualdad jurídica en los términos que establezcan la Constitución, las Leyes y la misma Convención<sup>74</sup>; el acceso al ACNUR y otros organismos de asistencia, públicos o privados<sup>75</sup>; las facilidades administrativas para la naturalización<sup>76</sup> y para ejercer el derecho al trabajo<sup>77</sup>. Finalmente, ambos Decretos

---

<sup>69</sup> Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, Decreto Ejecutivo 3301 de 6 de mayo de 1992, Registro Oficial No. 933 de mayo de 1992, artículo 4.

<sup>70</sup> Ibid., artículo 5.

<sup>71</sup> Ibid., artículo 4, último inciso.

<sup>72</sup> N.B.: Se hará referencia únicamente a las disposiciones del Decreto 3301 de 1992, en vista de que éste es el Reglamento vigente hasta la actualidad.

<sup>73</sup> Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, Decreto Ejecutivo 3301 de 6 de mayo de 1992, Registro Oficial No. 933 de mayo de 1992, artículo 13.

<sup>74</sup> Ibid., artículos 27 y 28.

<sup>75</sup> Ibid., artículo 32.

<sup>76</sup> Ibid., artículo 31.

<sup>77</sup> Ibid., artículo 23.

incorporan, en el mismo sentido y alcance que la Convención de 1951, las cláusulas de exclusión y de cesación<sup>78</sup>.

Si bien el núcleo del marco jurídico nacional en materia de Refugiados constituyen la Constitución y el Decreto Ejecutivo 3301, en los últimos años se han introducido algunas modificaciones con el Decreto Ejecutivo 1635 de 2009 y con el reconocimiento expreso del derecho de asilo y refugio y el principio de no devolución en la Constitución de 2008. No obstante, la estructura institucional del Sistema no ha sido modificada y las reformas introducidas se analizarán más adelante, en los capítulos 2 y 3.

### **1.2.2. El Estado frente a los primeros flujos de refugiados**

La tradición del Asilo en el Ecuador tiene sus orígenes en la práctica del Asilo Político latinoamericano; es decir, desde prácticamente el inicio de la República y posteriormente, se sustentó jurídicamente en los diversos acuerdos interamericanos sobre la materia, para atender casos aislados de asilados políticos. A partir de la década de los 70, llegaron los primeros flujos significativos de refugiados provenientes de los países del Cono Sur, especialmente de Chile y Uruguay, donde se instauraron dictaduras militares<sup>79</sup>.

Esta llegada de refugiados sudamericanos constituyó el primer desafío a la institucionalidad estatal en materia de Refugio. Como señala Gonzalo González, ex Director General de Refugiados, el proceso de involucramiento del Estado en el procedimiento para determinar la condición de los refugiados ha sido lento y ha recurrido en gran medida al apoyo de organismos no estatales para aplicar el proceso de determinación del estatuto de refugiado<sup>80</sup>. De esta manera, hasta antes de 1976, la atención a los refugiados la realizaba la Cruz Roja Ecuatoriana, la cual tramitaba las solicitudes ante el Ministerio de Relaciones Exteriores.

---

<sup>78</sup> Ibid., artículos 14 y 33, respectivamente.

<sup>79</sup> N.B. Durante los años 50, ya hubo un primer flujo de asilados guatemaltecos que salieron de su país a causa de la caída del Coronel Jacobo Arbenz en 1954; no obstante, no constituyó un reto significativo para los mecanismos institucionales y procedimentales existentes en materia de refugio.

<sup>80</sup> GONZALEZ FIERRO, Gonzalo, *Problemas y Desafíos de la Convención de 1951*, Sesión Especial sobre Temas de Actualidad sobre el Derecho Internacional de Refugiados, [AG/RES. 2296 (XXXVII-O/07)], Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, 7 de marzo, 2008, p.25.

A partir de 1976, la Conferencia Episcopal Ecuatoriana logró concentrar la atención a los refugiados, mediante la suscripción de un acuerdo con el ACNUR – que tenía sede en Lima-, y se creó el Comité Ecuménico Pro Refugiados –CPR-, como representante del ACNUR en Ecuador. El CPR se convirtió en el receptor de las solicitudes de refugio a nivel nacional<sup>81</sup>, las calificaba por medio de entrevistas individuales, y las remitía, junto con su recomendación sobre el caso, al Ministerio de Relaciones Exteriores, quien, únicamente ratificaba o rechazaba la recomendación del CPR<sup>82</sup>. Igualmente, el CPR, la Cruz Roja y otras organizaciones no gubernamentales, se encargaban de proveer la asistencia humanitaria que requerían los refugiados.

A pesar de que el Decreto 3301 está dirigido a que el Estado asuma la totalidad del procedimiento de determinación del Estatuto de Refugiado; en la práctica, el sistema dependía todavía del apoyo de las organizaciones no gubernamentales y del ACNUR. Adicionalmente, en 1989, el Comité Ecuménico Pro Refugiados –CPR- dejó de ser el representante del ACNUR en el Ecuador y se convirtió en su “agencia socia”, dependiente enteramente de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana. A pesar del cambio en los estatutos legales, el CPR continuaba a cargo de del procedimiento de entrevistas de elegibilidad, la asistencia legal y humanitaria y la difusión y promoción de los derechos de los refugiados a nivel nacional<sup>83</sup>. Este apoyo del Sistema nacional de Refugio se mantuvo vigente para afrontar los flujos de ciudadanos colombianos que se iniciaron en al década de los noventa, pero sin incorporar cambios sustanciales en el procedimiento, dada la cantidad relativamente baja de ingresos de refugiados durante esa década<sup>84</sup>.

Como se podrá observar en el capítulo siguiente, si bien ha existido disposición del Estado para atender a los refugiados en su territorio, se ha entregado dicha responsabilidad a organismos no gubernamentales, como el

---

<sup>81</sup> Cfr.: Téngase en cuenta la ventaja operativa del CPR al ser parte de la Iglesia Católica, lo que le dotaba de presencia nacional, a diferencia del Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>82</sup> Cfr.: CRESPO CUESTA, Eduardo Daniel, *La institución del refugio en el Ecuador y la crisis colombiana: respuestas y limitaciones estatales*, Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, Quito, 2006, p. 41

<sup>83</sup> Cfr.: CRESPO CUESTA, Eduardo Daniel, Op.cit., pp.41 y 42.

<sup>84</sup> N.B.: Hasta 1999 se registraron, según datos de la Dirección de Refugio de Cancillería, 276 refugiados y 827 solicitantes de refugio.

ACNUR y varias ONG, lo cual ha generado un Sistema de Refugio estatal en lo formal y legal, pero ampliamente determinado por la orientación que dichas organizaciones han impreso en el Sistema. Además, cabe recalcar que, desde sus inicios, el Sistema Nacional de Refugio desarrolló una gran dependencia de los fondos y la capacidad logística a nivel nacional con que contaban los organismos no gubernamentales en comparación con el Estado, dada su ausencia fáctica en las zonas con mayor presencia de refugiados y su falta de fondos destinados a la atención de la población en necesidad de protección internacional.

### 1.3. Contexto social del refugio en el Ecuador

#### 1.3.1. El refugio en el contexto inmigratorio ecuatoriano

A partir del año 2000, el Ecuador se ha convertido en destino para nacionales de varios países, especialmente de América Latina, Estados Unidos, Europa y Asia. Esta tendencia en el aumento de población extranjera se evidencia en el incremento significativo del porcentaje de extranjeros frente al total de la población durante el último decenio. De esta manera, mientras que en 2001 se registraba un 0,86% de extranjeros, esa cifra aumentó a 2,9% a mediados de 2010 –con la presencia de 393 600 personas<sup>85</sup>; evidenciándose un incremento sustancial entre 2008 y 2009, ya que a partir de mediados de 2008, el Ecuador adoptó una política de “puertas abiertas” al eliminar el requisito de visado para los extranjeros que deseen ingresar al país.

**Tabla 1: Extranjeros en relación al total de la población (%)**

2005	2006	2007	2008	2009	2010
0,9	0,7	0,9	0,9	2,9	2,9

u

Fuente: Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, *World Statistics Pocketbook, 2005 - 2010*, United Nations, New York, varios años.

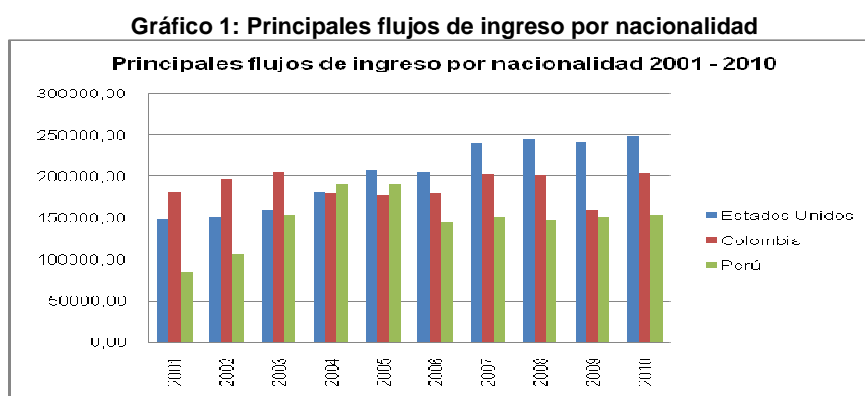
Elaboración: Pablo Roldán.

El incremento de la población extranjera en el Ecuador tiene varias causas. Según la Organización Internacional para las Migraciones, la dolarización a partir del año 2000 constituye un factor de atracción, sobre todo para nacionales de países latinoamericanos y caribeños. Asimismo, la vecindad con Colombia, país en el que se desarrolla un conflicto interno por más de cuatro décadas, también

<sup>85</sup> Cfr.: OIM, *Perfil Migratorio del Ecuador 2008*, Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra, 2008.

constituye un factor importante que determina el ingreso de ciudadanos de esa nacionalidad. En los últimos años, las facilidades migratorias que ha ofrecido el Ecuador también se han convertido en un atractivo para que aumente el ingreso de ciudadanos de países africanos y asiáticos.

Entre los principales flujos migratorios por nacionalidad que ingresan al Ecuador, destacan los estadounidenses, los colombianos y los peruanos, en ese orden, con un incremento significativo de personas provenientes del África, Asia y Cuba a partir de 2008<sup>86</sup>. Sin embargo, los motivos de ingreso según la nacionalidad difiere, puesto que, mientras los estadounidenses ingresarían mayormente por turismo o negocios, los flujos provenientes de Perú, Cuba y Colombia responden en gran medida a una inmigración por motivos económicos y, especialmente en el caso colombiano, por la violencia existente en el país.<sup>87</sup> En cuanto a los flujos extra continentales, se evidenciaría una migración, en unos casos temporal, que utiliza al Ecuador como país de paso para viajar hacia otros países y, en otros, una intención de residir permanentemente en el país.<sup>88</sup>



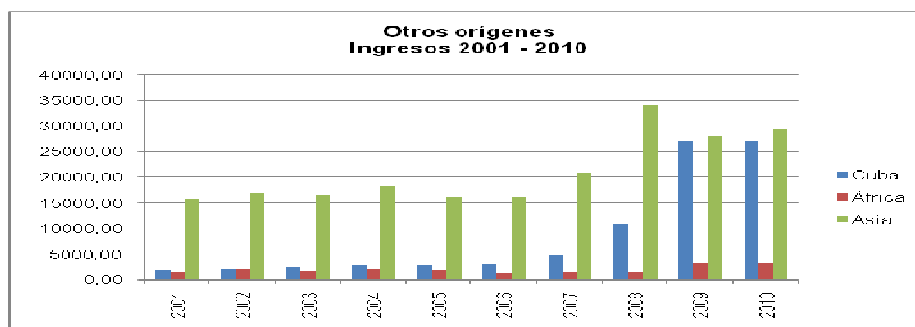
Fuente: Anuario de Migraciones Internacionales para cifras 2001- 2008 y Estadísticas de Flujos Migratorios, INEC, para datos 2009 y 2010.  
Elaboración: Pablo Roldán

<sup>86</sup> N.B.: Téngase en cuenta que dentro de los flujos migratorios provenientes de Asia se encuentran los nacionales de Japón e Israel, que, en ambos casos, superan los 4 mil registros. Esta es una migración por motivos de turismo o negocios, distinta de los flujos inmigratorios provenientes de Pakistán o Bangladesh, por ejemplo.

<sup>87</sup> Coalición por las Migraciones y el Refugio, *Informe sombra al I Informe del Estado Ecuatoriano sobre el cumplimiento de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias*, 2008.

<sup>88</sup> N.B.: Sobre los efectos de los nuevos flujos migratorios a partir de 2008 se tratará en el Capítulo 3.

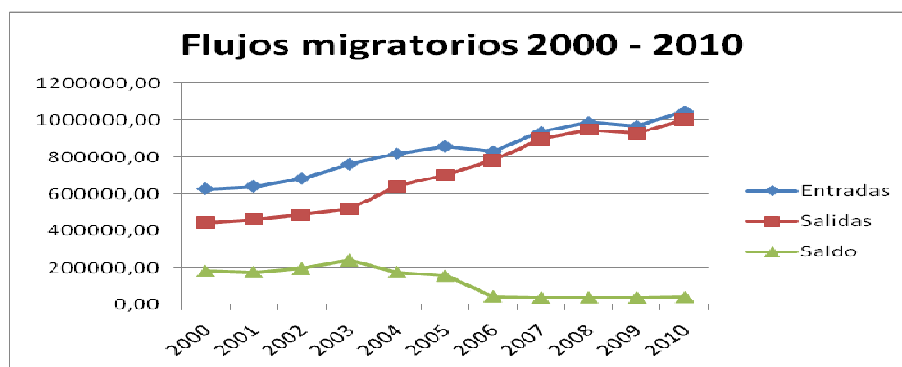
**Gráfico 2: Flujos de ingreso, otras nacionalidades**



Fuente: Anuario de Migraciones Internacionales para cifras 2001- 2008 y Estadísticas de Flujos Migratorios, INEC, para datos 2009 y 2010.  
Elaboración: Pablo Roldán

Si bien la consolidación nacional de datos cuantitativos sobre los ingresos, salidas y permanencia de extranjeros es compleja<sup>89</sup>, las cifras recogidas por el Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos, proveen una visión general sobre los saldos migratorios, los mismos que muestran una tendencia creciente entre los primeros años del decenio –que corresponden a los primeros años de la dolarización- para luego decrecer y mantenerse en niveles estables hacia finales de la década.

**Gráfico 3: Flujos migratorios**



Fuentes: Anuario de Migraciones Internacionales para cifras 2001- 2008 y Estadísticas de Flujos Migratorios, INEC, para datos 2009 y 2010.  
Elaboración: Pablo Roldán

Este incremento en el ingreso de ciudadanos de otras nacionalidades ha tenido un impacto proporcional en el aumento de solicitudes de refugio. De

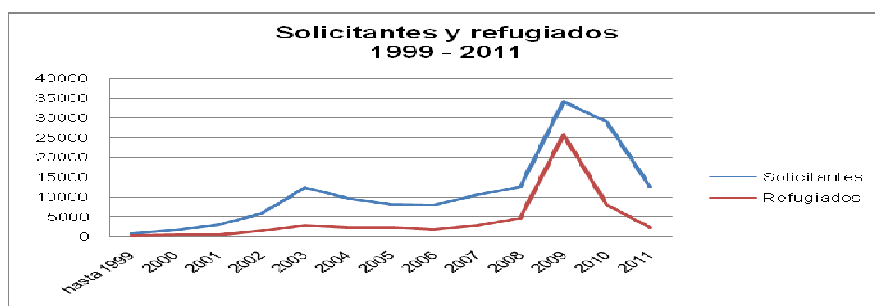
<sup>89</sup> N.B.: Existen varias dependencias a nivel nacional que manejan registros migratorios y no existe una coordinación adecuada entre ellas: Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional, Dirección General de Extranjería del Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos de Migración y Extranjería y Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.



acuerdo con datos provistos por el ACNUR, en 2010, el Ecuador ocupó el sexto lugar a nivel mundial en cuanto a nuevas solicitudes de asilo presentadas, registrando un total de 31.400 casos. En los primeros lugares se encontraron Sudáfrica, con 180.600 casos registrados, Estados Unidos con 54.300 solicitudes, y Francia, Alemania y Suecia, con 48.100, 41.300 y 31.800, respectivamente.<sup>90</sup>

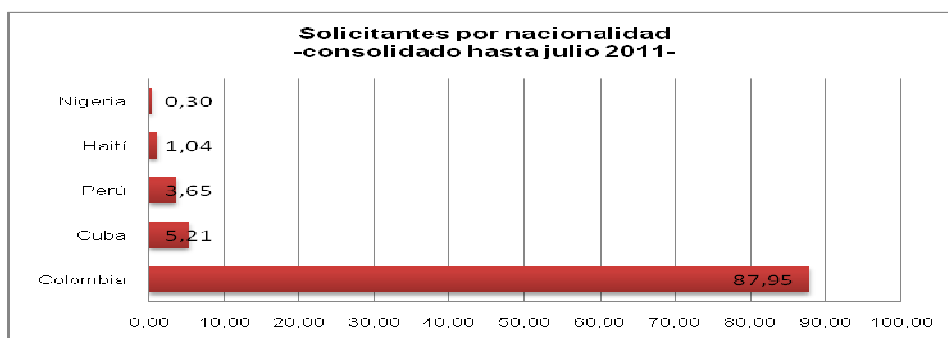
Los gráficos a continuación muestran la tendencia en los flujos de solicitudes de refugio y de refugiados reconocidos desde 1999 hasta 2011 en el Ecuador. Asimismo, muestran los porcentajes, según nacionalidades, en la composición de dichos flujos, donde se hace evidente que, si bien varias nacionalidades ingresan al Ecuador y solicitan protección internacional, la gran mayoría de los refugiados reconocidos son de nacionalidad colombiana.

**Gráfico 4: Tendencias solicitantes de refugio y refugiados, consolidado**



Fuentes: Dirección de Refugio, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.  
Elaboración: Pablo Roldán

**Gráfico 5: Solicitantes por nacionalidad –porcentajes.**



Fuentes: Dirección de Refugio, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.  
Elaboración: Pablo Roldán

<sup>90</sup> ACNUR, *Tendencias Globales 2010*, p. 26.

**Gráfico 6: Refugiados según nacionalidad –porcentajes**



Fuente: Dirección de Refugio, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.  
Elaboración: Pablo Roldán

La dinámica del Refugio en el Ecuador se enmarca en las tendencias globales de asilo. De acuerdo con estudios realizados por ACNUR, tres cuartas partes de los refugiados en el mundo viven en países vecinos a su país de origen y las cuatro quintas partes de refugiados han sido acogidos en países en vías de desarrollo.<sup>91</sup> De esta manera, las cifras mundiales sobre países de acogida y de origen de refugiados, tienen relación directa con los distintos conflictos armados existentes en la actualidad. Dentro de esa lógica, el Ecuador se registra como el país con el mayor número de refugiados en América Latina dada su vecindad con el sexto país expulsor de desplazados en el mundo, pero también debido a sus prácticas para la concesión de protección internacional, pues los niveles de reconocimiento de refugiados son sustancialmente altos en comparación con Venezuela y Panamá, también vecinos de Colombia.

En la siguiente tabla se presenta los principales países de acogida a nivel mundial, que corresponden a países vecinos de Estados donde se ha producido una crisis humanitaria significativa. Asimismo, se presenta los principales países expulsores a finales de 2010, advirtiéndose sobre el hecho de que en los casos de los refugiados de Myanmar y el África, el ACNUR se ha hecho cargo directamente de la protección de esas personas a través de sus misiones de campo y no propiamente los Estados en cuyo territorio se encuentran la población desplazada.

<sup>91</sup> Ibid., p.2

**Tabla 2: Principales países de acogida y de expulsión de refugiados  
-en millones de personas-**

Países de acogida		Países expulsores	
<b>Pakistán</b>	1,9	<b>Afganistán</b>	3,06
<b>Irán</b>	1,1	<b>Irak</b>	1,7
<b>Siria</b>	1,0	<b>Somalia</b>	0,77
<b>Alemania</b>	0,59	<b>R.D. Congo</b>	0,45
<b>Jordania</b>	0,45	<b>Myanmar</b>	0,42
<b>Kenia</b>	0,4	<b>Colombia</b>	0,4

Fuente: ACNUR, Tendencias Globales, 2010, pp.2 y 14.  
Elaboración: Pablo Roldán

En vista de la importancia del número de población colombiana en situación de refugio en el Ecuador, que representa más del 98% de los casos, se hace necesario comprender la dinámica de la crisis humanitaria en ese país, con el fin de visualizar la magnitud y las perspectivas sobre el desplazamiento forzado de ciudadanos colombianos hacia el Ecuador y la situación de los mismos en su territorio. De esa manera, se puede contrastar esa realidad social con las medidas que se han adoptado desde el Gobierno ecuatoriano para gestionar el efecto de dicho desplazamiento.

### **1.3.2. La migración forzada de colombianos hacia el Ecuador: Conflicto interno, Política de Seguridad Democrática y crisis humanitaria.**

La migración forzada de ciudadanos colombianos<sup>92</sup>, tanto dentro de su país –desplazados internos-, como hacia los países vecinos –desplazados externos-, tiene su causa principal en el conflicto que se desarrolla en Colombia desde la década de los 60. En efecto, los conflictos sociales y la violencia constituyen un elemento permanente en la vida política colombiana y tienen sus orígenes en la primera mitad del siglo XIX, cuando las disputas entre los Partidos Conservador y Liberal y los resultados que obtenían en las urnas, desencadenaban una serie de lealtades locales acompañadas de guerras civiles y violencia política<sup>93</sup>.

<sup>92</sup> N.B.: Por **migración forzada** se entiende “un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas”; en: OIM, *Glosario sobre Migración. Derecho Internacional sobre Migración*, No.7. OIM, Ginebra, 2006, p. 36.

<sup>93</sup> Cfr.: WALDMANN, Peter, *Guerra Civil, Terrorismo y Anomía Social. El caso colombiano en un contexto globalizado*, Editorial Norma / Konrad Adenauer Stiftung, Colombia, Primera edición, enero de 2007, pp. 243 – 245.

Con la conformación del Frente Nacional (1958 – 1974) mediante el cual se intentó poner fin al período conocido como “La Violencia” (1949-1958), los Partidos Conservador y Liberal llegaron a un acuerdo para alternarse en el poder. Como señala Waldmann, la imposibilidad en esa época de formar una oposición legal, fomentó el surgimiento de grupos guerrilleros, inspirados, por un lado, en las victorias de la Revolución cubana y por otro, basados en antiguas tradiciones locales de lucha armada –por ejemplo, mediante la conformación de autodefensas campesinas que suplían al ejército en las regiones donde éste no tenía mayor presencia-. De esta manera, se consolidaron las dos guerrillas que continúan activas hasta la actualidad: el Ejército de Liberación Nacional –ELN- y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-. A la presencia de organizaciones guerrilleras se suma, desde la década de los ochenta, la violencia originada en el narcotráfico, que introdujo nuevos elementos a las pautas tradicionales de la violencia política en Colombia, como la lucha por el control territorial con fines de lucro e ingentes fuentes de financiamiento para los grupos armados irregulares. Actualmente, la violencia ha permeado todos los niveles y campos de la sociedad colombiana. En respuesta, algunos grupos de derecha al igual que terratenientes, empresarios y narcotraficantes, se han alzado en armas en contra de las acciones de las organizaciones guerrilleras, conformando o apoyando a grupos paramilitares, escuadrones de la muerte, bandas de sicariato y milicias privadas, entre los que destacan las Autodefensas Unidas de Colombia, que constituyó la organización paramilitar más importante hasta su desmovilización en 2004<sup>94</sup>.

En consecuencia, el conflicto armado colombiano presenta rasgos caracterizadores, al coexistir una gran cantidad de actores no estatales que detentan el control territorial en varios sectores del país, imponiendo su voluntad por medio de las armas y la violencia contra la población civil y que, además, cuentan con una gran fortaleza económica. Este factor se agrega a la tradicional debilidad del Estado para mantener el monopolio de la fuerza y la carencia de fortaleza institucional, lo cual ha generado históricamente una desvinculación entre la política y la sociedad. En efecto, estos elementos estructurales han dado lugar a que, hoy en día, los principales grupos armados irregulares –FARC, ELN y paramilitares- compitan con el poder estatal en varias zonas del país y, a su vez,

---

<sup>94</sup> Ibid., pp. 244 – 245.

compitan entre ellos y las organizaciones del narcotráfico –muchas de éstas conformadas por elementos desmovilizados de las AUC y otros grupos paramilitares-, por el control de zonas estratégicas para el cultivo y la distribución internacional de la droga<sup>95</sup>. En consecuencia, puede determinarse que la ola actual de violencia en Colombia, si bien tuvo un inicio político inscrito en la lucha ideológica de los años 60, combina intereses que van más allá de obtener el poder político por la vía de las armas, debido a la inserción del narcotráfico como elemento fundamental para la obtención de recursos económicos, lo que ha impulsado la aparición de más organizaciones armadas y ha mantenido financieramente a los actores armados no estatales tradicionales. Como señalan Palacios y Safford, tanto la violencia guerrillera iniciada en los 60 como la violencia del narcotráfico, están inmersas en procesos locales y nacionales, pero también internacionales, especialmente la Guerra Fría y la pos Guerra Fría y, por ello, es difícil establecer los nexos que median entre la violencia política y otras formas de violencia, a pesar de que cada forma de violencia cosecha los rezagos de los períodos y de las dinámicas anteriores<sup>96</sup>.

En lo que respecta a la respuesta estatal, Waldmann señala que, durante los últimos 25 años ninguno de los Gobiernos colombianos ha mantenido una línea totalmente definida para enfrentar la presencia de grupos armados irregulares, puesto que siempre han combinado estrategias de negociación con respuestas militares.<sup>97</sup> No obstante, luego del proceso de negociación frustrado durante el Gobierno de Pastrana, en el que se concedió a las FARC un área de distensión de 42 mil kilómetros cuadrados en el Departamento del Caquetá; la llegada al poder de Álvaro Uribe Vélez, en 2002, marcó un cambio de estrategia para enfrentar a la guerrilla.

La propuesta de Uribe consistió en una política de “mano dura” contra los grupos insurgentes, a través de tres ejes fundamentales: primero, mejorar las condiciones de seguridad en el país; segundo, modernizar el aparato estatal y combatir la corrupción y, tercero, reactivar el crecimiento económico y reducir el

---

<sup>95</sup> Ibid., pp- 247-259.

<sup>96</sup> Cfr.: PALACIOS, Marco y Frank Safford, *Colombia: País fragmentado, sociedad dividida*, Editorial Norma, Bogotá, mayo de 2006, pp. 631-633.

<sup>97</sup> Cfr.: Waldmann, Op. Cit, p.260.

desempleo. Dentro del plan político de Uribe se da gran importancia a las estrategias para extender las zonas de influencia del Estado, lo cual, sin duda, aumentó la ofensiva contra los grupos guerrilleros que mantenían sus bastiones tradicionales en las zonas periféricas de Colombia, donde la presencia estatal es escasa.<sup>98</sup> Otro rasgo determinante en las acciones que tomara Uribe, constituye el discurso frente a los grupos guerrilleros, a los que califica categóricamente como grupos terroristas que se mantienen del narcotráfico, a través de lo cual expresamente negó que hubiera un conflicto interno en Colombia, sino una lucha del Estado legítimo contra los grupos terroristas<sup>99</sup>.

Las acciones subsiguientes en el combate contra los grupos guerrilleros, conllevaron al fortalecimiento en la implementación del Plan Colombia, adoptado en 2002 y financiado por los Estados Unidos en el marco de su Iniciativa Regional Andina de 2001 para combatir el narcotráfico en la región. En 2004, se renovaron los objetivos para combatir a las guerrillas a través del Plan Patriota. Este Plan consistió en una versión exclusivamente militar del Plan Colombia, que buscaba atacar a la denominada *narcoguerrilla* en su retaguardia, forzándola, a través de derrotas militares, a deponer las armas y acceder a la negociación<sup>100</sup>. No obstante, como señala el ACNUR en su Informe de 2010 sobre Colombia, la tendencia en los últimos años ha sido el desplazamiento del conflicto hacia zonas periféricas, generalmente fronterizas, como los Departamentos de Nariño, Putumayo y la Costa del Pacífico<sup>101</sup>, que constituyen zonas limítrofes con el Ecuador.

En el contexto descrito, la situación de la población civil se ve deteriorada en relación a su exposición a la violencia. Entre los principales motivos de huida de la población –ya sea a través del desplazamiento interno o externo- el ACNUR ha identificado una serie de vulneraciones a los derechos fundamentales, perpetradas tanto por agentes estatales como no estatales –ya sean guerrillas, paramilitares o bandas criminales-, entre las que se encuentran violaciones o amenazas contra el derecho a la vida, el reclutamiento forzado, la práctica de asesinatos colectivos o

---

<sup>98</sup> Cfr.: LAURET, Sander, *La Frontera Norte Ecuatoriana ante la Influencia del Conflicto Colombiano*, Ediciones Abya-Yala, Quito, marzo de 2009, pp. 73-74.

<sup>99</sup> ROJAS, Jorge, *Plan Colombia, conflicto armado y migraciones forzadas*, Revista Aportes Andinos No. 7, Globalización, migración y derechos humanos, PADH – UASB, octubre, 2007.

<sup>100</sup> Cfr.: LAURET, S., Op. Cit., pp 77-79

<sup>101</sup> Cfr.: ACNUR, *Situación Colombia (Colombia-Ecuador-Panamá y Venezuela). Prioridades en 2010*. Marzo de 2010, p.2.

masacres, las desapariciones forzadas de personas, la violencia sexual basada en género como arma de guerra, el secuestro y la extorsión –las denominadas vacunas o impuestos-, el ataque a bienes civiles y a gobiernos seccionales, a infraestructura de telecomunicaciones o eléctricas, el uso de minas antipersonales y el despojo de tierras como mecanismo de control territorial y aislamiento de las poblaciones<sup>102</sup>. Igualmente, el ACNUR ha realizado una categorización de los colombianos que se encuentran en riesgo de persecución debido a sus actividades sociales o políticas –sean éstas reales o imputadas por los agentes de persecución-, su pertenencia a grupos étnicos y sociales determinados y a causa de su residencia en zonas con altas dinámicas de conflicto.

Entre estas categorías se encuentran los simpatizantes o presuntos simpatizantes de las partes en conflicto, los ex miembros de los actores del conflicto, autoridades y ex autoridades municipales o departamentales y administradores de justicia, defensores y activistas de los derechos humanos, líderes sindicales, individuos con un alto perfil comunitario, periodistas, los pueblos indígenas y afrodescendientes, los niños soldados y los soldados campesinos –categoría creada por el Gobierno de Uribe para ayudar las tareas del ejército en zonas donde cuenta con poca presencia o una presencia itinerante-, los grupos sociales marginales –frecuentemente víctimas de las denominadas “limpiezas sociales”- y las personas que huyen de la violencia indiscriminada generada por enfrentamientos o ataques a las poblaciones.<sup>103</sup>

Frente a este panorama, la crisis humanitaria en Colombia ha alcanzado niveles sin precedentes. Como ya se ha descrito, Colombia ostenta el sexto lugar a nivel mundial en la lista de los principales países expulsores de población a causa del conflicto armado. Según cifras del ACNUR, la cifra de la población de interés a causa de la crisis colombiana, alcanzó, en 2010, a más de cuatro millones de personas, de las cuales, alrededor de 3 millones y medio se encuentran dentro de Colombia en calidad de desplazados internos y, fuera de Colombia, distribuidas entre Venezuela, Panamá, Costa Rica y Ecuador, se encuentran 113 233

---

<sup>102</sup> Cfr.: ACNUR, *Consideraciones sobre la protección internacional de solicitantes de asilo y los refugiados colombianos*, Ginebra, marzo de 2005. Traducido por la unidad Regional del Bureau de las Américas, pp. 15 – 22.

<sup>103</sup> Ibid., pp. 25 – 39.

refugiados reconocidos, 282 433 personas en condiciones similares a las del refugio<sup>104</sup> y 59 954 solicitantes de refugio<sup>105</sup>.

El alcance de la “situación Colombia”, término utilizado para referirse a la crisis humanitaria interna e internacional de Colombia, tiene efectos especialmente altos en el Ecuador, debido, esencialmente al traslado del campo de operaciones bélicas a los departamentos fronterizos con este país y las facilidades de ingreso que brinda el Ecuador. Es así que el ACNUR estima que el 80% de las solicitudes de refugio de colombianos en 2010 se registraron en el Ecuador y, el resto, se repartió entre otros cuarenta países en todo el mundo<sup>106</sup>. Este gran flujo de solicitantes de refugio hacia el Ecuador, se hace evidente al comparar el número de refugiados y solicitantes por cada país afectado por la Situación Colombia: Venezuela: 1 364 refugiados y 14 187 solicitantes y Panamá: 1 093 refugiados y 792 solicitantes.

### **1.3.3. Perfil sociodemográfico de la población refugiada colombiana en el Ecuador**

A continuación, se presenta algunos indicadores que permiten identificar los rasgos sociales y demográficos básicos de la población colombiana que ingresa al Ecuador en busca de Refugio y que contribuyen a comprender la problemática social que la crisis humanitaria colombiana representa para el Ecuador. Sin embargo, es necesario mencionar que existen discrepancias entre los registros oficiales y la cifras manejadas por el ACNUR, pues este organismo maneja un concepto de personas en necesidad de protección internacional –esto es, su población de interés- que incluye, por ejemplo, a personas cuyo estatuto de refugiado ya ha sido examinado y rechazado por el Estado. De esta manera, la cifra de población de interés del ACNUR correspondería a alrededor 171 mil personas en 2010<sup>107</sup>, debido a que en dicha cifra incluye a las personas en “situaición similar a la del refugio” entre las que se pueden encontrar, como ya se indicó, tanto solicitantes a quienes se les ha negado el estatuto luego de cumplir con el procedimiento estatal, como personas que, efectivamente no se han

---

<sup>104</sup> N.B.: Mediante este término el ACNUR se refiere a aquellas personas cuyo estatuto de refugiado aún no ha sido determinado, pero que podrían ser potenciales refugiados.

<sup>105</sup> ACNUR, *Tendencias Globales 2010*, p. 42.

<sup>106</sup> Ibid., p. 26.

<sup>107</sup> Ibid., p. 38.



registrado en el sistema oficial de refugio. Por su parte, el Estado ecuatoriano consolida la cifra de personas en necesidad de protección internacional únicamente en base a los registros oficiales de solicitantes y de refugiados reconocidos. Por otra parte, los datos provistos por la Encuesta Nacional de 2007 sobre población colombiana en necesidad de protección internacional, difieren de los datos oficiales, pues, como se explica en la sección metodológica de la Encuesta, se aplicó la condición de persona en necesidad de protección internacional –PNPI- a todos los miembros de un grupo familiar en donde el jefe de hogar fuese una persona colombiana que requiera la protección del refugio. En este caso, no se diferenció el hecho de que los hijos o la pareja pudieron haber sido ecuatorianos, lo cual los excluye por obvias razones de la categoría de PNPI. No obstante, los datos registrados en la Encuesta cumplen el objetivo de proveer una visión sobre las condiciones de vida de la población colombiana y, en ese sentido, permiten comprender la dimensión social del refugio en el Ecuador.

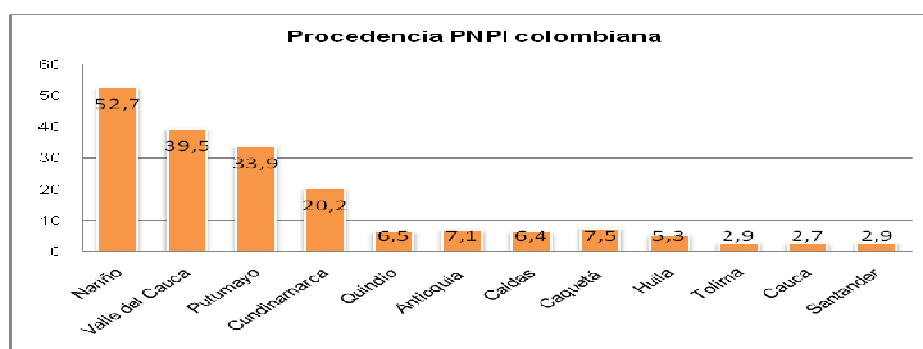
### **Procedencia y lugar de residencia en el Ecuador**

Las regiones de las cuales proviene la mayor cantidad de población colombiana radicada en el Ecuador constituyen zonas en las que se ha agudizado el conflicto interno. Como se muestra en los gráficos 7 y 8, los principales Departamentos de origen corresponden, en este orden, a Nariño -52%-, Valle del Cauca -39%- y Putumayo -34%-. Estos tres Departamentos han mostrado una alza sustancial en la dinámica del conflicto interno. En el caso de Nariño y Putumayo – los dos Departamentos que conforman la frontera con Ecuador-, la presencia de varios actores armados que se disputan el territorio y los consecuentes ataques a la población civil, son determinantes del desplazamiento forzado de la población, que encuentra una relativa seguridad en el Ecuador. No obstante, no puede dejar de tenerse en cuenta la dinámica histórica de relaciones binacionales existente en estas zonas, sobretodo en el Pacífico y en la región andina de Nariño, donde también existe un fuerte componente de migración laboral y estacional – especialmente hacia la Provincia del Carchi y la zona de San Lorenzo- dedicada al

trabajo agrícola a jornal y en las grandes plantaciones de palma africana en Esmeraldas<sup>108</sup>.

Por su parte, el desplazamiento desde el Valle del Cauca, se debe básicamente a una violencia mixta. En primer lugar, se encuentra la violencia generada en los principales centros urbanos –Cali, Palmira, Jamundí y las ciudades del Norte del Valle-, a causa de las disputas entre grupos dedicados al narcotráfico –aunque no se descarta la vinculación de esos grupos con organizaciones guerrilleras o paramilitares-. En segundo lugar, se encuentra el desplazamiento ocasionado propiamente por la violencia de los actores del conflicto, especialmente en zonas como Florida y Buenaventura. Otros lugares de origen que representan porcentajes importantes, son Cundinamarca –incluida Bogotá-, Antioquia, Caquetá y Caldas, donde existen dinámicas de violencia mixta, similar a las del Valle del Cauca. En los últimos años, no obstante, se ha evidenciado un incremento importante de personas provenientes de Cauca, departamento en donde, al parecer, la guerrilla de las FARC ha trasladado su centro de operaciones<sup>109</sup>. Las tendencias arriba descritas se muestran en los gráficos a continuación.

**Gráfico 7: Procedencia de la población colombiana en necesidad de protección internacional**

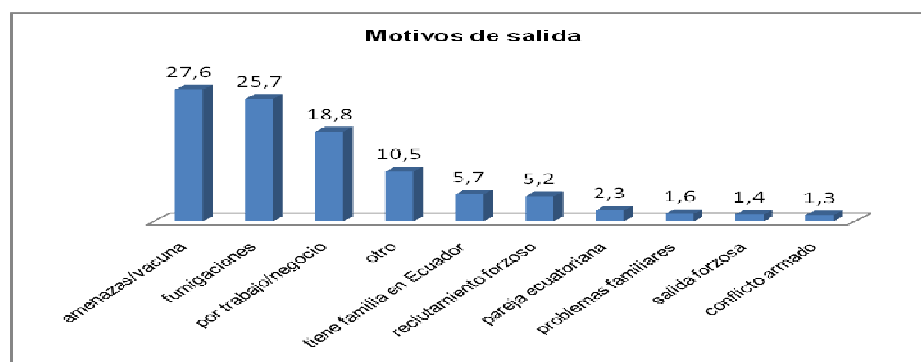


Fuente: Encuesta 2007, MRECI – ACNUR. Elaboración: Pablo Roldán

<sup>108</sup> LAURET, Sander, *La Frontera Norte Ecuatoriana ante la Influencia del Conflicto Colombiano*, Ediciones Abya-Yala, Quito, marzo de 2009.

<sup>109</sup> Dirección de Refugio, MRECI, Estadísticas actualizadas a julio de 2011.

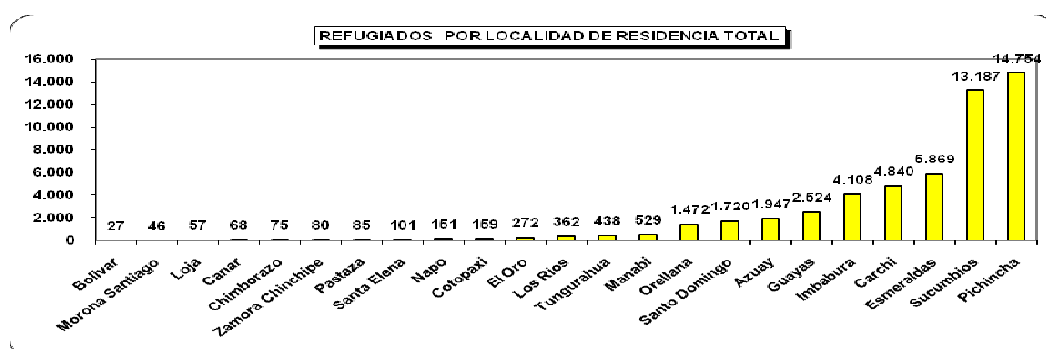
**Gráfico 8: Motivos de salida**



Fuente: Encuesta 2007, MRECI – ACNUR. Elaboración: Pablo Roldán

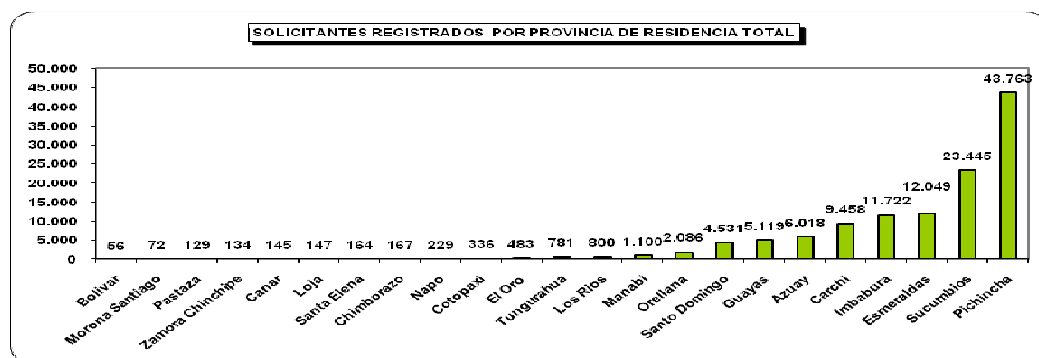
En cuanto a los lugares de asentamiento en el Ecuador, el primer lugar lo ocupa la provincia de Pichincha –incluye a Santo Domingo de los Tsáchilas, hasta la fecha de su provincialización-, seguida de Sucumbíos, Esmeraldas, Imbabura y Carchi. Los gráficos 9 y 10, presentan la información recopilada por la Dirección de Refugio de la Cancillería, correspondiente al total registros hasta el primer semestre de 2010, por localidad de residencia, tanto de refugiados reconocidos, como de solicitantes de refugio.

**Gráficos 9: Refugiados por localidad de residencia en el Ecuador**



Fuente: Estadísticas Dirección de Refugio, MRECI.

**Gráfico 10: Solicitantes registrados por Provincia de residencia.**



Fuente: Estadísticas Dirección de Refugio, MRECI.

Las estadísticas existentes sobre los lugares de residencia de la PNPI, dan cuenta de un refugio principalmente urbano, lo que, según el estudio *Migración forzada de colombianos*, respondería a percepciones sobre las mayores oportunidades laborales en los centros urbanos y, principalmente, en la capital. Por el contrario, la PNPI asentada en el cordón fronterizo, enfrenta condiciones de vida muy distintas a aquella que se encuentra en las ciudades, dado que las zonas fronterizas del Ecuador no cuentan con la misma atención en materia de servicios básicos y condiciones de vida que los centros urbanos. En efecto, la presencia de población colombiana, que llega con sus propias necesidades, a zonas en las que, de por sí ya existen fuertes carencias en lo social, ejerce una mayor presión sobre los recursos escasos de las comunidades fronterizas, generando tensión entre la comunidad de acogida y los refugiados<sup>148</sup>.

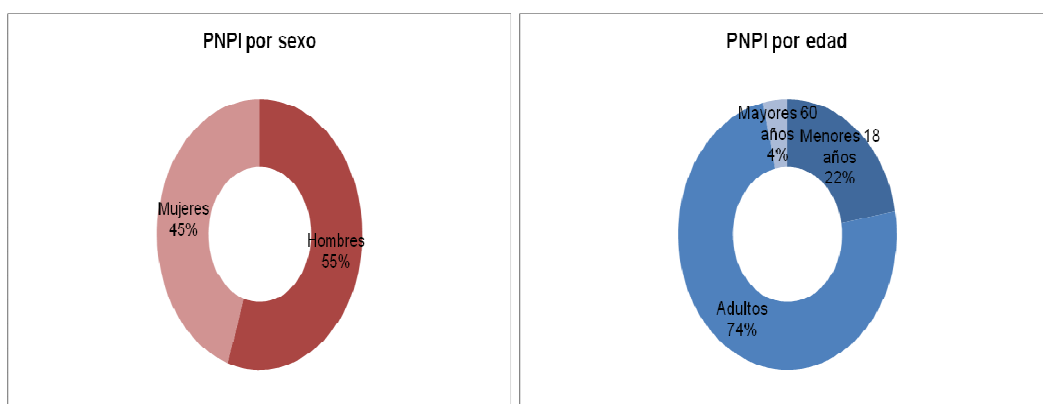
### **Sexo, edad y etnicidad**

En cuanto a la composición de la PNPI colombiana, se registra que un 45% correspondería a mujeres, mientras que el 55% restante a hombres<sup>149</sup>.

<sup>148</sup> Cfr.: RIVERA, Fredy y otros, *Migración Forzada de colombianos. Colombia, Ecuador, Canadá. Ecuador*. Corporación REGION, UBC, FLACSO, Primera edición, Medellín, septiembre de 2007. p 24.

<sup>149</sup> N.B.: Registros oficiales de Cancillería que agrupan el total de solicitantes y de refugiados reconocidos hasta julio de 2011.

**Gráficos 11 y 12: Composición de la PNPI registrada en la Dirección de Refugio según sexo y edad –total nacional de registros hasta julio de 2011.**

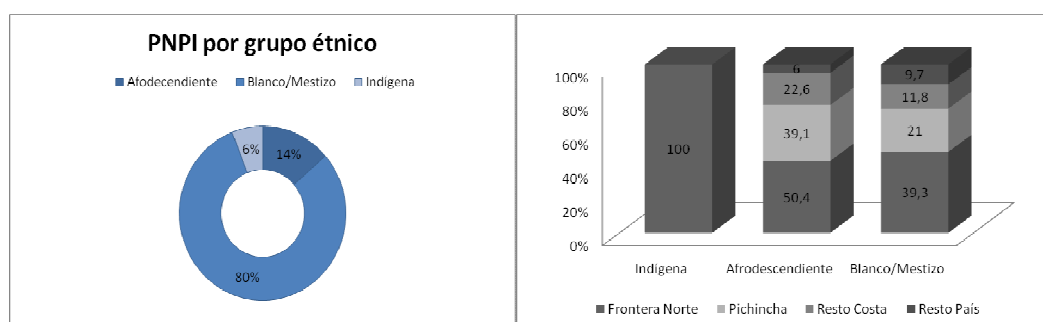


Fuente: Estadísticas Dirección de Refugio, MRECI. Elaboración: Pablo Roldán

En relación a la composición etárea, el grueso de la PNPI corresponde a adultos, con un 74% del total de los registros oficiales. Las personas menores de 18 años corresponden al 22% mientras que los adultos mayores –mayores de 60 años-, al 4% restante.

Por su parte, la composición étnica de la PNPI colombiana demuestra una preponderancia del grupo blanco/mestizo, que representa el 80%. Los indígenas corresponden al 6% y los afrodescendientes al 14%. Esta distribución reflejaría en alguna medida la composición de la población colombiana en general.

**Gráficos 13 y 14: PNPI según grupo étnico y concentración según regiones y grupo étnico**



Fuente: Encuesta Nacional 2007, MRECI - ACNUR. Elaboración: Pablo Roldán

No obstante, resulta interesante observar la distribución geográfica según el grupo étnico, puesto que, debido a la dinámica del conflicto en zonas fronterizas con el Ecuador, la concentración de indígenas y afrodescendientes en la frontera

norte ecuatoriana es alta. Es decir, estos grupos que habitan mayoritariamente en los Departamentos colombianos vecinos al Ecuador, realizan su huida hacia las zonas contiguas del Ecuador, donde además de contar con redes familiares y una continuidad cultural, enfrentan una mayor exposición a problemas de seguridad debido a la cercanía con sus lugares de origen.

### **Nivel de Instrucción**

Los niveles de instrucción de la PNPI son, en términos generales, bajos y demuestran una distinción entre las personas registradas y no registradas, así como variantes dependiendo del lugar de residencia en el Ecuador. De esta manera, tan solo un 17% de la PNPI ha accedido a la educación superior; mientras que el 13% no tiene ninguna instrucción. Por su parte, el 20,7% de la PNPI ha cursado la secundaria completa. En la frontera norte, las personas no registradas que no tienen ninguna instrucción sumados a los que no han terminado la primaria, representan el 60% de la PNPI<sup>150</sup>.

### **Medios de vida e ingresos económicos<sup>151</sup>**

Los datos sobre ocupación laboral de la PNPI registran que la mayoría - 85,6%- realiza actividades en relación de dependencia como empleada o asalariada. El 16,7% cuenta con trabajos ocasionales; mientras que el 14% tiene un negocio informal. El porcentaje de PNPI que vive de la asistencia de agencias humanitarias corresponde al 27%.

En este último grupo –ingresos de la asistencia de organizaciones humanitarias- llama la atención que un 11,7% del total -27%- son mujeres registradas en el sistema oficial de refugio; mientras que tan solo el 7% de mujeres y el 0,8% de hombres no registrados tienen acceso a ese tipo de asistencia económica. Cabe recalcar que, en este sentido, el registro y la documentación en el sistema oficial de refugio es determinante para que las personas puedan recibir

---

<sup>150</sup> Encuesta, p.64

<sup>151</sup> Encuesta, p. 76

asistencia, puesto que el ACNUR, que otorga el 57,7% del total de la asistencia humanitaria, directamente o por medio de sus agencias socias, especialmente en zonas de frontera, brinda atención únicamente a los solicitantes de refugio y a los refugiados reconocidos.

Por otra parte, es necesario enfatizar en el hecho de que el no contar con una documentación, ya sea de solicitante o de refugiado, genera una situación de vulnerabilidad adicional a la de ser una persona desplazada; pues el no contar con documentación, vuelve a las personas más susceptibles de ser víctimas de explotación laboral y de abusos por parte de los empleadores, bajo la amenaza de ser denunciados y, consecuentemente, ser deportados a Colombia.

Una vez expuestos los componentes que definen el Refugio en el Ecuador, se procederá a analizar el desarrollo del Sistema Nacional de Refugio en relación con los cambios en el contexto político ecuatoriano durante el período 2000-2011. Para ello, el Capítulo siguiente, describirá la consolidación del Sistema de Refugio y la participación de otros actores distintos al Estado que delinearon sus dinámicas de interacción entre los actores, dependiendo de las prioridades de política de las diferentes coaliciones gobernantes.

## **CAPÍTULO II**

### **POLÍTICA Y REFUGIO EN EL PERÍODO 2000 - 2006**

El presente capítulo tiene como objetivo determinar el tipo de gestión y programas públicos que el Gobierno Nacional implementó para abordar la temática del Refugio en el Ecuador durante los años 2000 y 2006. El período seleccionado reviste de especial importancia debido a que en el año 2000 se inició el incremento sustancial de los flujos de población colombiana desplazada hacia el Ecuador como consecuencia del recrudecimiento del conflicto interno en Colombia. Asimismo, el año de cierre, antecede al cambio de régimen de Gobierno que se dio en 2007 y, por lo tanto, el período en sí permite reflejar un tipo de gestión y, a la postre, una manera de entender el Refugio en el ámbito gubernamental, distinta a la adoptada a partir de 2007.

Con el fin de comprender los lineamientos gubernamentales en la gestión pública del Refugio, se parte por describir la manera en que se desarrolló el Sistema Nacional de Refugio y los actores que han intervenido. Esta descripción reflejaría el grado de relevancia que la temática tuvo en la agenda política nacional, traducida en acciones públicas de tipo administrativo, por ejemplo, para impulsar o desarrollar el Sistema. Esta primera parte permitirá comprender la conformación y dinámica de lo que Jenkins-Smith y Sabatier denominan el “subsistema de política”, que corresponde al espacio de confluencia de todos los actores interesados en una problemática pública determinada<sup>152</sup>.

Adicionalmente, para tener una visión más amplia de las acciones gubernamentales, se hace necesario analizar el contexto político ecuatoriano y su influencia sobre la gestión del Refugio. Como podrá observarse, existe una condicionante permanente durante este período, que es la preocupación por los efectos que podría desencadenar la internacionalización del conflicto colombiano y sus efectos directos sobre el Ecuador. En consecuencia, se describirán las acciones en materia de política bilateral con Colombia y las políticas internas que han tocado al Sistema de Refugio, directa o indirectamente. Por otra parte, otro de los condicionantes políticos, lo conforman las obligaciones internacionales que el

---

<sup>152</sup> Supra, p.7



Ecuador ha adquirido, a través de la suscripción de diversos instrumentos internacionales. Esas obligaciones también se han visto reflejadas en las políticas internas generadas en el período, que han abordado de una u otra manera el Refugio en el Ecuador.

El punto central para el análisis en este capítulo consiste en determinar de qué manera los condicionantes externos y los lineamientos generales de política han influido en el posicionamiento del Refugio en la agenda estatal durante el período 2000 - 2006. Como señalan Jenkins-Smith y Sabatier, el posicionamiento de un tema en particular dentro de los intereses de política pública de un Gobierno, depende en gran medida de las percepciones que la coalición gobernante tenga sobre ese problema, lo cual está condicionado por el contexto político general y las necesidades o intereses que emanen de éste. De igual manera, los autores del modelo Advocacy Coalitions Framework señalan que la capacidad de incidencia política de los actores o grupos de interés no gubernamentales que se mueven en torno a un problema específico, está condicionada por el grado de apertura que el contexto político y la coalición gobernante provean, para que su tema de interés pueda posicionarse en la agenda gubernamental. Consecuentemente, mediante el análisis de las relaciones entre los actores y el contexto político, se podrá comprender qué factores han impulsado o limitado el desarrollo de la acción estatal en lo referente al Refugio durante el período en estudio.

## **2.1. El Sistema de Refugio en la práctica: Respuesta estatal, organismos internacionales y sociedad civil**

### **2.1.1. Desarrollo y consolidación del Sistema Nacional de Refugio en el período 2000 -2006.**

Como quedó establecido en el Capítulo anterior, el Sistema Nacional de Refugio, desde sus inicios, se volvió fuertemente dependiente del apoyo de organismos no estatales para llevar a cabo sus funciones, debido a la disposición de fondos con que dichos organismos contaban y a su localización en las provincias de frontera, por donde ingresa el grueso de la población en busca de refugio. Si bien desde 1987 se conformó legalmente la estructura institucional,

consistente de una Comisión interministerial para resolver los casos, y se estableció el procedimiento para la determinación de la condición de los refugiados en el Ecuador, en la práctica, se mantuvo la participación directa de la agencia socia del ACNUR, Comité Pro Refugiados –CPR-, que venía haciendo el trabajo operativo desde 1976. Esta dependencia se profundizó a partir del año 2000, cuando, el repentino incremento en las solicitudes de refugio, especialmente de ciudadanos colombianos a causa de la implementación del Plan Colombia, superó la capacidad operativa de la Cancillería para cumplir con su mandato en materia de refugiados. En efecto, de acuerdo con los registros de la Dirección de Refugio, en 1999 hubo apenas 827 solicitudes de refugio, mientras que en 2000, la cifra ascendió a 1667, mostrando una permanente tendencia al alza, directamente relacionada con las políticas del Gobierno colombiano para combatir a las guerrillas. De esta manera, en 2001 la cifra de solicitantes aumentó a 3081, en 2002 se registraron 5908 solicitudes y, en 2003, el año posterior al ascenso de Álvaro Uribe, la cifra aumentó a 12 463 solicitudes<sup>153</sup>.

Ante esta realidad, desde el año 2000, el Gobierno ecuatoriano invitó al ACNUR a abrir sus oficinas en el país para apoyar de una manera directa al Gobierno en la atención de los crecientes flujos de desplazados colombianos. Consecuentemente, el mandato inicial del ACNUR en el Ecuador, de acuerdo con José Euceda, ex Representante del Organismo en el país, tuvo como propósito el convertirse en una “*oficina de apoyo para el Gobierno [...] en todo el manejo del Refugio*”; para asegurar el acceso de las personas refugiadas al procedimiento de reconocimiento de su Estatuto y a los beneficios que la Constitución y las Leyes les otorgan, “*para que puedan de alguna manera ejercer sus derechos fundamentales*”<sup>154</sup>. De esta manera, el ACNUR buscaba generar la capacidad estatal necesaria para que, una vez que el Organismo tenga que dejar el país, no se pierda el conocimiento adquirido y continúe el sistema de protección<sup>155</sup>.

La llegada del ACNUR al Ecuador dio lugar a los primeros cambios en lo administrativo dentro de la Cancillería. Es así que a partir del año 2000, se crea la Oficina de Refugiados, como unidad de la Dirección General de Derechos

---

<sup>153</sup> Cfr.: Gráfico 4, supra, p.33.

<sup>154</sup> Cfr.: José Euceda, ex Representante del ACNUR-Ecuador, citado en: CRESPO CUESTA, Eduardo Daniel, *Op.cit.*, p. 45.

<sup>155</sup> Id.

Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, a la que se le confieren las competencias de la Secretaría Técnica de la Comisión. Este primer cambio administrativo dio lugar a un mayor involucramiento del Estado, al menos presencial, en todas las etapas del procedimiento. Como señala el ex Director General de Refugiados, Gonzalo González, hasta el año 2000 el CPR era el encargado de conocer y tramitar todas las solicitudes de refugio a nivel nacional y llevar a cabo las entrevistas de elegibilidad<sup>156</sup>. En la práctica, la única función del Estado era reconocer o rechazar los informes presentados por el CPR mediante las reuniones periódicas de la Comisión.

Sin embargo, la Oficina de Refugiados se creó sin mayor planificación y como una solución emergente para la atención del sustancial incremento de solicitudes recibidas por el Estado. Como señala Christian Espinosa, ex Director encargado de la Oficina de Refugiados, la Unidad se creó *“cuando el tema del refugio dejó de ser de una sola persona y se convirtió en un tema separado para que lo analicen más de dos personas”*<sup>157</sup>. En consecuencia, la misma dinámica referente al incremento de solicitudes y las consecuentes necesidades de atención a la población refugiada, dio lugar a las posteriores ampliaciones de la Oficina de Refugiados, en cuanto al aumento de personal y a la creación de unidades dentro de la misma Oficina, como la Asesoría Jurídica, la Coordinación y el área de Programas. Otra muestra de la poca planificación en la gestión del Refugio, es el hecho de que el fortalecimiento de la Oficina de Refugiados estuvo financiado hasta 2008, prácticamente en su totalidad, por el ACNUR. En efecto, la contratación de todo el personal operativo corría a cargo del Organismo Internacional; lo cual le daba participación directa en los procesos de selección. Asimismo, la capacitación periódica de los funcionarios de la Oficina de Refugiados estaba a cargo del ACNUR, en base a la agenda de temas prioritarios identificados por el Organismo, como cuestiones de género, edad y diversidad.

En cuanto a los cambios en el procedimiento de determinación, si bien la creación de una unidad especializada de la Cancillería proveyó mayor participación formal del Estado; todavía se puede observar, hasta finales de 2008,

---

<sup>156</sup> Cfr.: GONZALEZ FIERRO, Gonzalo, *Op.cit.*, pp. 3 y 4

<sup>157</sup> Christian Espinosa, ex Director de la Oficina de Refugiados, citado en: CRESPO CUESTA, Eduardo Daniel, *Op.cit.*, p. 47

una fuerte participación del CPR, y luego del ACNUR, en el procedimiento. En efecto, una vez registrado y documentado el solicitante por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, debía pasar por dos entrevistas de elegibilidad; una en la Oficina de Refugiados y otra en el CPR. En base a dichas entrevistas, los funcionarios a cargo del caso -de la Cancillería y del CPR- elaboraban, por separado, un informe de elegibilidad en el que emitían su recomendación para conocimiento y decisión de la Comisión. En caso de haber discrepancias sobre la recomendación, la solicitud era expuesta directamente ante la Comisión para que se pronunciara, luego de escuchar los argumentos de ambas partes. Esta participación directa del CPR en el proceso de elegibilidad, se mantuvo hasta 2006, cuando el ACNUR cesó el acuerdo de asociación con esa organización. A partir de entonces, fue el mismo ACNUR quien participaba directamente en el procedimiento y en la Comisión, emitiendo sus propios criterios de elegibilidad en base a las entrevistas que diariamente le remitía la Oficina de Refugiados y discutiendo los casos en los que hubiera discrepancia directamente con los encargados de preparar el informe de elegibilidad, antes de presentarlos a la Comisión.

El procedimiento de la determinación del estatuto de refugiado se complementaba, además, con las brigadas periódicas que la Oficina de Refugiados enviaba a las provincias con mayor concentración de población colombiana. Estas brigadas surgieron como respuesta a la necesidad de atender a los solicitantes de refugio que se encontraban, principalmente, en las provincias fronterizas. Debido a que las dependencias de la Oficina de Refugiados funcionaban únicamente en Quito y Cuenca, era necesario registrar, documentar y entrevistar a los solicitantes que receptaba el ACNUR, quien cuenta con oficinas de campo en Lago Agrio, Esmeraldas, Ibarra – Tulcán y Santo Domingo. No obstante, la creación de estas brigadas de campo y la financiación de las mismas eran cubiertas por el ACNUR, quien proponía las localidades a cubrir en base a la demanda registrada por sus oficinas *in situ*.

Adicionalmente, un componente fundamental en el sistema de protección de población refugiada en el Ecuador constituyen las estrategias de integración local, consistentes en proveer a la población refugiada en el país de condiciones

de vida adecuada para que puedan desarrollar con normalidad su vida en las comunidades de acogida y, de esa manera, lograr soluciones duraderas a su situación de refugio<sup>158</sup>. Si bien la protección de los refugiados y la responsabilidad de velar por que éstos gocen efectivamente de sus derechos reconocidos internacionalmente, recaen en el Estado asilante<sup>159</sup>, en el Ecuador las medidas para promover la integración local fueron desarrolladas, en su mayoría, directamente por el ACNUR, en conjunto con una serie de organizaciones no gubernamentales. En ese contexto se desarrollaron los Programas de Apoyo Comunitario e Integración –PACI, cuyo objetivo era generar condiciones más favorables para la integración local, a través de la mejora de las condiciones de vida de la población de acogida en general. Estos Programas se coordinaron hasta 2007 en una mesa tripartita conformada por el ACNUR, la Cancillería y la Fundación Ambiente y Sociedad -FAS<sup>160</sup>. La participación de la Cancillería consistía en la definición y calificación conjunta de los proyectos y su posterior evaluación y monitoreo<sup>161</sup>. La ejecución de los proyectos y, por ende, la estrategia de integración local, estaba a cargo de las agencias socias del ACNUR, quien financia y define, en última instancia, sus campos de acción<sup>162</sup>. Como señala Daniel Crespo, la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en los PACIS, era más bien un “*gesto de buena voluntad, a fin de que el Estado conozca del trabajo realizado por el ACNUR, ya que la Cancillería no aporta con estudios técnicos o personal, para la ejecución de los proyectos*”<sup>163</sup>. Es importante señalar que estos proyectos, que continúan hasta la actualidad a cargo del ACNUR y sus agencias, sin participación alguna de la Cancillería, se orientan hacia las comunidades de acogida y no solamente hacia la población refugiada, de tal manera que, en ciertas localidades, el desarrollo de las mismas, en cuanto a infraestructura y gestión del desarrollo, se encuentra cubierto por agentes distintos al Estado, a pesar de ser esa una de sus funciones principales.

<sup>158</sup> N.B.: Por **soluciones duraderas** el ACNUR define toda “*solución que permita resolver de manera satisfactoria y permanente la situación de los refugiados, para que puedan vivir una vida normal*”. Estas soluciones consisten en orden de prioridad, la repatriación voluntaria –situación óptima una vez cesados los motivos que originaron la salida de refugiados de su país de origen-; la integración local y el reasentamiento en terceros países, cuando no existen posibilidades viables para la integración local. Cfr.: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/glosario-de-terminos-claves-relativos-a-la-proteccion-internacional-de-los-refugiados/?L=gulnlxwoshxdx&type=0&uid=72>. Acceso, 8 de junio de 2011. 17:20.

<sup>159</sup> Supra, p. 32.

<sup>160</sup> Cfr.: CRESPO CUESTA, Eduardo Daniel, *Op.cit.*, pp. 50.

<sup>161</sup> N.B.: A partir de 2007 la Cancillería ya no participa en los programas y proyectos del ACNUR.

<sup>162</sup> Dra. Rocío Chamorro Pepinosa, Coordinadora Administrativa de la Dirección de Refugio. Entrevista 7 de junio de 2011.

<sup>163</sup> CRESPO CUESTA, Eduardo Daniel, *Op.cit.*, p 62.

Como puede observarse, el desarrollo y consolidación del Sistema de Refugio ecuatoriano tuvo su principal soporte en los fondos e iniciativas del ACNUR y sus socios de la sociedad civil, antes que en las acciones estatales para dotar de un presupuesto adecuado para que la Oficina de Refugiados funcionara autónomamente, con personal directamente contratado por el Estado y en base a su propio plan operativo. De esta manera, la función de la presencia estatal en el proceso de determinación del estatuto de refugiado, se limitaba, principalmente, a lo procedimental. No obstante, la participación estatal era fundamental, pues dotaba de legitimidad al procedimiento llevado a cabo por actores ajenos al Estado, ya que todas las actuaciones operativas de registro, documentación, entrevistas y análisis de elegibilidad efectuadas tanto por el personal de la Oficina de Refugiados –que no era personal de Cancillería, sino de las fundaciones por medio de las cuales el ACNUR canalizaba sus fondos- como por las oficinas de campo del ACNUR y, en su momento el CPR, recibían el visto bueno estatal por medio de la Comisión interministerial que aceptaba o rechazaba los casos.

Por una parte, las condiciones en las que se desarrolló el Sistema Nacional de Refugio generaron una suerte de dislocación entre la Oficina de Refugiados, la Cancillería y el mismo aparato estatal, situando a esa unidad administrativa en una zona poco definida entre el ACNUR y el Estado que tuvo sus repercusiones en el tipo de interacción entre los actores. Por otra parte, debe reconocerse que el apoyo del ACNUR permitió que el Ecuador, a diferencia de los demás países influenciados por la Situación Colombia, ofreciera una mejor respuesta a la presencia de población desplazada de Colombia en su territorio, lo cual, como se verá más adelante, ha constituido una útil herramienta de política bilateral y multilateral para el Estado ecuatoriano.

#### **2.1.2. El subsistema de política en torno al Refugio: Actores y dinámicas.**

La conformación del Sistema Nacional de Refugio contó con la participación directa y activa de varios actores distintos al Estado, que abogan por determinados objetivos en materia de protección a la población en necesidad de protección internacional. De esta manera, al describir lo que Jenkins-Smith y Sabatier denominan el “subsistema de política”, conformado por la multiplicidad de

actores que interactúan en el tema específico<sup>164</sup> -el Refugio y la protección de la población refugiada, en este caso-, y las dinámicas que se han producido en el mismo, se tendrá en cuenta al Estado ecuatoriano en sus diferentes niveles – Estado Central, Cancillería y Oficina de Refugiados-, al ACNUR y las organizaciones de la sociedad civil.

Para la caracterización de los actores involucrados en el subsistema se utilizará las categorías empleadas por Jenkins-Smith y Sabatier. La primera de ellas corresponde a las denominadas posiciones o creencias, consistentes en la manera de concebir un tema determinado y, en consecuencia, la posición que mantienen frente al mismo –acciones que se debe tomar o la manera en que se debería abordar determinado problema público-. La segunda categoría constituyen los recursos con los que cuentan los actores, los mismos que no se limitan a lo económico, aunque sin duda tiene gran importancia, sino que incluyen también recursos políticos –capacidad de incidencia a través de las redes políticas a las que tengan acceso- y simbólicos –posición de autoridad o alto perfil social que les faculta posicionar los temas sobre los que tiene interés-. De la coincidencia de posiciones, surgirán las coaliciones de política en las que se agruparán los actores según sus visiones y posiciones compartidas, para generar estrategias de incidencia y cambio de política<sup>165</sup>. Finalmente, se analizarán las estrategias que los actores han mantenido para lograr su posicionamiento en el subsistema, lo cual está íntimamente vinculado con los recursos que posean. En vista de que las posiciones, los recursos y las estrategias se encuentran interrelacionadas, se analizará en conjunto todas las características de los actores para, en base a ello, describir las dinámicas que se han producido al interior del subsistema.

### **El Estado ecuatoriano: divergencia de posiciones y desarticulación interna.**

La posición del Estado ecuatoriano estaría condicionada por el cumplimiento de los lineamientos generales de su política exterior, fundamentalmente, el respeto de los derechos humanos y la observancia del Derecho Internacional como regla de conducta entre los Estados y la

---

<sup>164</sup> Supra, p.7

<sup>165</sup> Supra, p. 8.

responsabilidad que tiene el Ecuador en tanto país receptor de refugiados. Igualmente, el mandato de la Oficina de Refugiados, expresado en su misión institucional, consiste en:

[...] llevar a cabo, con responsabilidad y sentido humanitario, el proceso de solicitudes de refugio en el Ecuador, conforme a las normas jurídicas nacionales e internacionales; además, brindar apoyo a los Refugiados para su integración a la comunidad y difundir el respeto de sus derechos.<sup>166</sup>

Este sentido de compromiso se puede observar en los siguientes boletines de prensa de Cancillería, que demuestran una posición oficial sobre la importancia que el Ecuador da al cumplimiento de dichos compromisos internacionales:

**Boletín No. 439 de 30 de julio de 2004 (Frente a críticas de organizaciones de la sociedad civil):**

[...] el Ecuador ha sido y es reconocido por la comunidad internacional y por el sistema de las Naciones Unidas, por su amplia vocación humanitaria y de respeto a los principios fundamentales de los derechos humanos universales y particularmente del refugio.  
[...]

Lo anterior se ve reflejado en el trabajo que realiza el Estado ecuatoriano en este tema a través de la Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador, que la integran los delegados de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Gobierno y Policía, contado [sic] siempre con la participación activa del ACNUR y del Comité Pro Refugiados –CPR- de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana. Luego de un análisis exhaustivo de cada solicitud de refugio, la Comisión adopta una decisión final basada en aspectos de orden legal, humanitario y de seguridad nacional, existiendo un promedio de 94% de coincidencias entre los criterios emitidos por los delegados gubernamentales con el ACNUR y el CPR<sup>167</sup>

**Boletín No. 291, de 20 de junio de 2005, con motivo del Día Mundial del Refugiado:**

El Gobierno de la República del Ecuador -Ministerio de Relaciones Exteriores- con ocasión de celebrarse el 20 de junio un aniversario más del Día Mundial del Refugiado, reafirma el compromiso internacional humanitario para con los Refugiados, así como el convencimiento de respetar los principios establecidos en los diferentes instrumentos internacionales sobre el Refugiado.

En los últimos años, el Ecuador ha dado protección internacional a miles de solicitantes de refugio, en su mayoría, colombianos, convirtiéndose en el país con mayor número de refugiados de América del Sur.<sup>168</sup>

Por otra parte, las declaraciones oficiales de altos funcionarios de Cancillería, también darían cuenta de una percepción de que la presencia de

<sup>166</sup> MRECI, Oficina de Refugiados: <http://www.mmrree.gov.ec/refugiados/index.html>, acceso, 10 de febrero de 2011.

<sup>167</sup> MRECI, BOLETÍN DE PRENSA No. 439, *ECUADOR RESPETA DERECHOS HUMANOS DE LOS REFUGIADOS*, Quito, 30 de julio de 2004, en: <http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2004/julio/bol439.htm>, acceso: 4 de marzo de 2011.

<sup>168</sup> MRECI, BOLETÍN DE PRENSA No. 291, *DÍA MUNDIAL DEL REFUGIADO*, Quito, 20 de Junio del 2005, en: <http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2005/junio/bol291.htm>, acceso: 4 de marzo de 2011.



población refugiada representa un gran esfuerzo para el Ecuador y que sobrepasa la capacidad económica y operativa del Estado, lo cual ha dado lugar al fortalecimiento del discurso de la solidaridad compartida en materia de refugiados, al invocar el Ecuador, en distintos foros internacionales, la cooperación de los demás Estados para que el país pueda dar cumplimiento a sus compromisos internacionales:

[...] la Ministra de Relaciones Exteriores, Nina Pacari, indicó que "hay muchas dificultades" para atender la globalidad del fenómeno de desplazamiento y refugio de colombianos.

Comentó que el Estado ecuatoriano hace esfuerzos grandes para asistir a los ecuatorianos de la frontera, lo que supone un trabajo más duro para atender a los colombianos y a los refugiados que requieren insertarse en la sociedad ecuatoriana.

Pacari informó de que [sic] Ecuador ha pedido a Acnur que "amplíe su ámbito de gestión y concepción para que pueda incrementar recursos que se orienten a generar condiciones de infraestructura digna para ecuatorianos y refugiados".<sup>169</sup>

El Embajador ecuatoriano ante las ONU en Ginebra, también manifestó lo siguiente, con motivo de la visita oficial de la delegación ecuatoriana para solicitar fondos internacionales para la atención de refugiados en 2003:

"Ecuador enfrenta esta situación con escasos recursos, pues además existe el problema de que la gran mayoría de aquellos a los que no se otorga el estatus de refugiado de todos modos se quedan en el país".<sup>170</sup>

Por su parte, el Director General de Derechos Humanos y Asuntos Sociales de la Cancillería, Julio Prado, quien tenía a su cargo la Oficina de Refugiados, manifestó lo siguiente con relación a declaraciones vertidas por la prensa colombiana sobre la solicitud de fondos internacionales por parte de Ecuador y la exigencia de que Colombia sea corresponsable frente a la situación de sus ciudadanos desplazados en el Ecuador:

[...] Prado recalcó que "el Gobierno no está mendigando dinero, tenemos un espíritu humanitario grande pero con eso no comemos, nosotros acogemos a la gente pero también tienen que ayudarnos".

El director explicó que el promedio mensual de solicitudes de refugio es de 668 y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (Acnur), en Ecuador, destina para el apoyo a 7.790 refugiados reconocidos en el país, la suma anual de \$ 3'500.000.

---

<sup>169</sup> El Universo, *Aumento en pedidos de refugio de colombianos a Ecuador*, Miércoles 16 de julio del 2003, en: <http://www.eluniverso.com/2003/07/16/0001/8/7458AB264AD6464CBEA976EE315F96F2.html>, acceso: 10 de marzo de 2011.

<sup>170</sup> El Universo, *Acnur busca fondos para acoger refugiados colombianos en Ecuador*, miércoles 05 de noviembre del 2003, en: <http://www.eluniverso.com/2003/11/05/0001/8/87D85AA836F647AF83CAA0A0A07ECDEB.html?p=8A&m=2349>, acceso: 10 de marzo de 2011.

Aclaró que el año anterior desembolsó un monto de 800 mil dólares. Según Prado, la cantidad mínima para dar una vida digna a los extranjeros es de 6 millones de dólares. “El apoyo puede ser en especies, no necesariamente en dinero, y tendría que ser entregado al Acnur, no al gobierno nacional”, especificó.<sup>171</sup>

No obstante, la posición oficial de la Cancillería y el mandato de la Oficina de Refugio, no constituyen la posición del Estado ecuatoriano en su totalidad. En efecto, la visión que las coaliciones gobernantes han tenido sobre el Refugio, difiere del carácter humanitario y comprometido con la protección internacional que se difunde oficialmente hacia la Comunidad Internacional desde el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta divergencia en la comprensión del fenómeno de desplazamiento forzado de colombianos es notoria en las declaraciones emitidas por funcionarios de otras Secretarías de Estado e incluso al más alto nivel del Poder Ejecutivo. Un claro ejemplo de esa contradicción de visiones, proviene de las declaraciones del ex Presidente de la República, Lucio Gutiérrez, quien aseveró que la mayoría de los delincuentes capturados en el Ecuador son colombianos<sup>172</sup>; lo que denota una comprensión de la temática del desplazamiento de colombianos donde prima el enfoque de la seguridad nacional. Igualmente, una visión que desconoce la complejidad de la situación humanitaria de los desplazados colombianos, centrada únicamente en los aspectos económicos de los flujos migratorios, se expresa en las declaraciones del Ministro de Trabajo durante el Gobierno de Gutiérrez, Luis Mantilla, quien manifestó en la Conferencia Mundial del Trabajo que la inmigración de ciudadanos colombianos por razones de pobreza y de violencia, está desplazando la mano de obra ecuatoriana y contribuye a una mayor emigración de ecuatorianos hacia Europa<sup>173</sup>. Igualmente, otra posición de gran relevancia, constituye la de la Policía Nacional, que tenía su presencia a través de la Policía de Migración en la Comisión de Elegibilidad. En efecto, la visión de la Policía Nacional y de la Fuerza Pública en general, mantiene el sesgo de la seguridad nacional y de la estigmatización a los colombianos como delincuentes, guerrilleros o narcotraficantes. Asimismo, se ha registrado una

---

<sup>171</sup> El Universo, *Ecuador pide a Colombia ayuda para refugiados*, jueves 30 de septiembre de 2004; en: <http://www.eluniverso.com/2004/09/30/0001/8/BA0EBD3BFDBC487C8DACB03A54791F62.html>, acceso, 10 de marzo de 2011.

<sup>172</sup> Cfr.: RODAS, Susana, *Situación de los Refugiados*, Aportes Andinos No. 8. Desplazamiento forzado y refugio, PADH-UASB, enero de 2004, p. 2

<sup>173</sup> Id.

suerte de opinión general entre los efectivos policiales de que lo colombiano está vinculado a la prostitución y a las actividades ilegales en general<sup>174</sup>.

Esa contradicción en el modo de comprender el Refugio, ha tenido, evidentemente, implicaciones en la articulación del Estado como un todo para abordar la problemática. Dicha desarticulación es apreciable en los testimonios de funcionarios de la Oficina de Refugiados, que dan cuenta de la falta de coordinación de las instancias estatales para generar estrategias de Estado frente al Refugio y la poca importancia que el Gobierno Central y la misma Cancillería brindaría a la Oficina de Refugiados. Por ejemplo, el Director de la Oficina de Refugiados -2006- manifestó lo siguiente: *“A nivel de Estado es difícil trabajar en materia de políticas públicas cuando existe una descoordinación total con otros integrantes del Estado”*<sup>175</sup>. Igualmente, existía la percepción entre los funcionarios de la Oficina de Refugiados de que a varios Gobiernos no les ha importado la temática del Refugio: *“Hemos tenido gobiernos completamente desinteresados por el tema. Recién en el Gobierno actual [Gobierno de Rafael Correa] se nota mayor interés”*<sup>176</sup>. Los testimonios de funcionarios y ex funcionarios de la Oficina de Refugiados, dan cuenta de esa divergencia en las visiones y, más aún, permiten visibilizar el grado de desarticulación entre la Oficina de Refugiados, la misma Cancillería y otras instituciones estatales, al no existir una posición única de Estado<sup>177</sup>:

Influía [en la articulación de la Oficina de Refugiados con el resto de la Cancillería] la Subsecretaría en que estábamos [Subsecretaría de Relaciones Multilaterales], que no comprendía del todo el tema del conflicto interno y del desplazamiento y no le importaba lo que pasaba en la oficina, sino que lo que importaba era la relación con el ACNUR, quedar bien con ellos que ponían los fondos.

Otro ex funcionario de la Dirección de Refugio manifestó lo siguiente:

Es como que nos veían a los de Refugiados como los causantes de que haya tantos refugiados, eso en la misma Cancillería donde se supone que deberían saber que aplicamos instrumentos internacionales; no se diga con la Policía de Migración y los militares.... Además, los lineamientos venían del ACNUR, sobre qué parámetros aplicar, como interpretar tal o cual término de la definición... había mucha presión para que reconocáramos los casos y no había mucha presencia del Estado; los jefes, el subsecretario, siempre se ponían del lado del ACNUR y en base a eso nos daban las instrucciones a nosotros.

---

<sup>174</sup> Ibid., p. 3

<sup>175</sup> Citado en Schussler, S. *Op.cit.* p. 71

<sup>176</sup> Citado en Schussler, S. *Op. cit.* p. 75

<sup>177</sup> N.B.: Entrevistas realizadas a funcionarios y ex funcionarios de la Dirección de Refugio de Cancillería en la semana 12 al 16 de diciembre de 2011. Por razones de confidencialidad se omiten los nombres.

De los testimonios presentados, y de las declaraciones de figuras como el Presidente, se evidencia la falta de una posición concreta del Estado ecuatoriano frente al Refugio, lo cual sin duda, tuvo influencia en las relaciones entre el ACNUR, la Oficina de Refugiados y el mismo Estado. Lo que se puede concluir hasta el momento, es que la atención del Estado se centraba en las necesidades coyunturales que se presentaban a causa del ingreso de desplazados de Colombia y no en la atención en sí de las personas en busca de Refugio.

Por otra parte, los recursos invertidos por el Estado dentro del subsistema de Refugio, consistían, básicamente, en recursos políticos y simbólicos, al dotar de legitimidad al procedimiento de determinación a través de la Comisión de Elegibilidad. Como se ha visto, los recursos financieros para sostener el Sistema Nacional de Refugio provenían del ACNUR.

### **El ACNUR y su preponderancia dentro del subsistema**

El segundo actor dentro del subsistema es el ACNUR, cuya posición oficial puede ser resumida de acuerdo a los puntos contenidos en los lineamientos de su misión en Ecuador: Apoyo al Gobierno para fortalecer el procedimiento de refugio –téngase en cuenta que hasta 2010 el ACNUR registraba y documentaba a la población en necesidad de protección internacional en sus oficinas de campo-; empoderamiento de la población refugiada a través de la promoción de políticas de inclusión que conlleven a soluciones duraderas y al acceso a derechos; proveer asistencia humanitaria inicial para cubrir necesidades básicas y tomar acciones para combatir la discriminación y la xenofobia<sup>178</sup>. Los lineamientos centrales que orientan la operación en Ecuador están ligados a la estrategia regional para abordar la Situación Colombia que está orientada a la consecución de soluciones duraderas para la población de interés, como el apoyo para la integración local y fomentar iniciativas birregionales en áreas de frontera, con especial enfoque en las comunidades de acogida, la población indígena y afrodescendiente y el enfoque de género<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> Cfr.: ACNUR, *ACNUR en el Ecuador*, Quito, febrero de 2011.

<sup>179</sup> Cfr.: ACNUR, *Situación Colombia: Panorama Regional (Colombia, Ecuador, Venezuela y Panamá)*, 2011, p. 3.

En cuanto a los recursos de este Organismo, su presupuesto pasó de 800 mil dólares en 2002<sup>180</sup>, a 5 millones en 2008 y alcanzó los 21 en 2011<sup>181</sup>. En base a ese presupuesto, el ACNUR financiaba prácticamente la totalidad del funcionamiento del Sistema Nacional de Refugio y las actividades de varias organizaciones no gubernamentales que operan como agencias socias en las diferentes provincias. La capacidad operativa y financiera del ACNUR le han permitido ampliar su presencia en las principales zonas donde se encuentra la población refugiada, a diferencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, que hasta mediados de 2008, solo contaba con una oficina regional en Cuenca. Es así que el ACNUR cuenta desde hace varios años con oficinas de campo en todas las provincias fronterizas con Colombia y en Imbabura, Cuenca y Santo Domingo. Asimismo, muchas de las organizaciones socias del ACNUR cuentan con presencia en las zonas con mayores requerimientos en materia de Refugio.

Esta desconcentración ha dotado al Organismo Internacional de una ventaja frente al Ministerio de Relaciones Exteriores, al convertirse, hasta la actualidad, en el mayor y, prácticamente el único, referente sobre Refugio; tanto para la población, como para los gobiernos locales, la Fuerza Pública y los medios de comunicación, sobre todo en las zonas de frontera. Claros ejemplos de ello, son el hecho de que la falta de presencia estatal en las provincias, llevó a que sea el ACNUR el encargado, hasta 2010, de registrar y documentar a los solicitantes de refugio con Certificados Provisionales, lo cual, de acuerdo con el artículo 9 del Decreto 3301 de 1992 es facultad exclusiva del Ministerio de Relaciones Exteriores. Igualmente, las campañas de difusión y capacitación sobre Refugio que realizadas por el ACNUR y el monitoreo de las comunidades fronterizas, ha dotado de gran visibilidad al Organismo.

El punto de discrepancia entre la posición del ACNUR y la del Estado, reside en qué se debe entender por población en necesidad de protección internacional. Como se ha indicado en el capítulo anterior, la responsabilidad de calificar las solicitudes de refugio recae exclusivamente en el Estado. Para ello, el

---

<sup>180</sup> El Universo, 2.500 refugiados colombianos legales en el país, martes 18 de junio del 2002; en: <http://www.eluniverso.com/2002/06/18/0001/8/B5B00CC69689441C94114DDF2F298034.html>. Acceso, 10 de marzo, 2011.

<sup>181</sup> Luis Varese, representante adjunto del ACNUR en Ecuador, ponencia en la Comisión Binacional Ecuador – Colombia sobre refugiados. 17 de noviembre de 2011. Quito.

Estado ecuatoriano ha venido aplicando de buena fe los lineamientos y manuales publicados por ACNUR para la interpretación de la definición de refugiado; sin embargo, entre los funcionarios del ACNUR encargados de revisar los casos que diariamente le enviaba la Oficina de Refugiados, existía una tendencia a querer imponer una interpretación de la definición de refugiado que ellos consideraban adecuada, sin tomar en cuenta que los funcionarios de la Oficina de Refugiados habían sido capacitados por ellos mismos y que aplicaban los mismos manuales a los que ellos pretendían darles otra interpretación. Al respecto, el testimonio de una funcionaria de la Oficina de Refugiados da cuenta de lo anotado<sup>182</sup>:

Al ser ellos los únicos especialistas en Refugio –entre comillas, claro-, en cierto modo la actitud que tenían era que “ustedes no saben mucho”. Ellos decidían quiénes eran los casos prioritarios, quienes pasaban directamente a Comisión sin entrevista de elegibilidad, con la simple entrevista de ACNUR. Las capacitaciones en cuanto a las técnicas de entrevista eran súper hostiles hacia nosotros, igual con la aplicación de parámetros, como por ejemplo la visión tan amplia del grupo social determinado [que manejaban los funcionarios de ACNUR] o el querer que se reconozca a alguien como refugiado porque únicamente manifestaba tener temor, sin cumplir con los demás requisitos de la definición, sin que tenga ni siquiera riesgo de persecución en Colombia. Eso causaba problemas entre el personal, por las presiones del ACNUR cuando se discutían los casos; además del total sesgo del Director hacia el ACNUR.

Igualmente, un ex Oficial de Elegibilidad de la Oficina de Refugiados comenta lo siguiente:

Es irónico que internacionalmente siempre pongan [el ACNUR] al Ecuador como ejemplo de buenas prácticas de Refugio, cuando en el día a día a nosotros nos tachan de restrictivos, de legalistas, dicen que no conocemos la dinámica del conflicto colombiano...pero ellos mismos no comparten la información de país de origen y luego la sacan como argumento en Comisión. Sus interpretaciones contradicen lo que está en el Manual [Manual de Criterios y Procedimientos del ACNUR] que exige que haya fundamentos suficientes para demostrar que la persona tiene riesgo de persecución. O sea, con el argumento de que es confidencial la información de su oficina en Mocoa [Departamento del Putumayo, Colombia], salen en Comisión con nuevos argumentos para que la Comisión acepte el caso. Yo no sé qué tan reales sean esos documentos...una vez la [Oficial de Protección del ACNUR] se equivocó y mandó un mail con copia a nosotros también, en el que pedían a la oficina [del ACNUR] en Washington que hagan un documento que diga que tales y tales cosas sí pasaban en Colombia y sí se podía aceptar a una persona en tales y tales parámetros. O sea, estaban pidiendo un documento a la medida para que un caso sea reconocido. Obviamente se les reclamó pero no pasó nada, eso le pudo haber costado la misión a la [Oficial de Protección del ACNUR] si nos quejábamos a Ginebra [Sede del ACNUR en Ginebra].

Un tercer testimonio permite ver una tendencia a mantener las cifras de refugiados, en desmedro de los procedimientos establecidos por la Dirección de

---

<sup>182</sup> Entrevistas realizadas a funcionarios y ex funcionarios de la Dirección de Refugio de Cancillería en la semana 12 al 16 de diciembre de 2011. Por razones de confidencialidad se omiten los nombres.

## Refugio y en contradicción de los principios del Derecho Internacional de Refugiados y del mismo mandato del ACNUR y sus propósitos:

El tema es que el presupuesto del ACNUR depende de los refugiados que estén en Ecuador y de los solicitantes, pero los parámetros eran poco técnicos en general, la mayoría de casos vulnerables y con necesidades específicas [casos calificados como vulnerables por el ACNUR] resultaba que eran casos de lo más normales, casos estándar. Es un organismo con doble cara, irresponsable, porque los casos reasentados, por ejemplo, que ya no son refugiados del Ecuador, no eran desactivados<sup>183</sup> ...ahí hay falta de ética profesional porque esas personas siguen constando como refugiados en el Ecuador y ellos no los sacan del registro.

Igual con un caso de una familia que iba a ser reasentada. Resulta que no se acostumbraron al Ecuador, vivían en San Lorenzo, y se fueron a vivir a Pasto [por voluntad propia y sin renunciar a su estatuto de refugiado en el Ecuador], eso llevaría directamente al análisis de la alternativa de huida interna<sup>184</sup> y a la cesación. El ACNUR sabía que esa familia salió porque ellos le notificaron al ACNUR que iban a salir y el ACNUR no nos notificó a nosotros. Para mí eso desvirtúa la función del ACNUR, no tienen respeto para nada hacia el Estado ecuatoriano y es una falta de ética. No es correcto que un organismo de las Naciones Unidas se pase por encima del Estado, se vuelven cómplices de las irregularidades cuando deben ser imparciales, no respetan los procesos internos del Estado en cuanto a la solicitud de permisos de salida... Es más, yo me di cuenta de este caso en elegibilidad y me dijeron [la familia refugiada que regresó a Colombia sin notificar al Estado ecuatoriano] que una funcionaria del ACNUR les dijo que no contaran que se regresaron a Colombia. Si yo tendría que describir la actividad del ACNUR en Ecuador diría que se manejan por el presupuesto; la actividad de ellos en Ecuador representa mejoras en el presupuesto.

Las actuaciones del ACNUR frente a la Oficina de Refugiados pueden ser interpretadas como una expresión de la posición de poder que el organismo adquirió gracias a su capacidad para financiar la creación y el funcionamiento de la Oficina. En efecto, dada la desarticulación del Estado frente a la temática del Refugio y la consecuente relegación de la Oficina de Refugiados dentro de la misma Cancillería, el ACNUR obtuvo un papel de supervisión de las actividades de sus funcionarios, influyendo, incluso, en la contratación de personal y la designación de funcionarios para cursos internacionales. Como expresa Daniel Crespo, ex funcionario de la Oficina de Refugiados, el ACNUR estaba presente en todo el procedimiento, pero con diferente nombre, ya que los oficiales de elegibilidad eran contratados por el ACNUR a través de la Fundación Fabián Ponce. De esa manera, el ACNUR se convertía en su propia contraparte en la

---

<sup>183</sup> N.B.: El reasentamiento constituye una de las soluciones duraderas y opera cuando un refugiado no puede, por motivos de salud o seguridad, entre otros, adaptarse al país de asilo. En ese caso, el ACNUR se encarga de buscar un tercer país que lo acoja como refugiado y, por ende, deja de ser refugiado del primer país. Es decir, se termina la responsabilidad del primer país como país asilante ya que es persona se encuentra bajo la protección del tercer país a donde fue reasentada.

<sup>184</sup> N.B.: La alternativa de huida interna consiste en el análisis de las posibilidades de una persona para vivir en otro lugar **dentro de su mismo país de origen**. Al existir esa posibilidad, la persona ya no requiere protección internacional porque goza de protección de su propio país, al ubicarse en otra localidad y vivir sin problemas.

Comisión y en el proceso de determinación<sup>185</sup>. Sin duda, una limitante para la imposición de criterios del ACNUR en la aceptación de los casos, era la presencia del delegado del Ministerio de Gobierno y Policía en la Comisión, quien, generalmente, partía de una visión de seguridad nacional, incluso en perjuicio de los principios esenciales del Derecho Internacional de Refugiados como su carácter humanitario, la buena fe, la carga de la prueba compartida y el beneficio de la duda en las solicitudes de asilo.

Por otra parte, la posición del ACNUR frente al Refugio en Ecuador también se manifiesta en el manejo de las cifras estimadas de población en necesidad de protección internacional. Según los datos de ese organismo, la cifra de población que requiere refugio en el país superaría significativamente al número de refugiados reconocidos por el Estado. De esta manera, en el período comprendido entre el año 2000 y 2005, el ACNUR habría estimado que en el Ecuador se encontraban 250 mil personas entre refugiados y personas que deberían ser reconocidas como refugiadas. Esta cifra ascendió a alrededor de 300 mil en 2008. Las estimaciones del ACNUR sobre el total de la población que se encontraría en necesidad de refugio están basadas en la información proporcionada por sus oficinas de campo y por estimaciones a nivel nacional en base a los flujos registrados<sup>186</sup>. Es importante mencionar que el concepto de **personas en necesidad de protección internacional** o **personas en situación de refugio** que maneja tanto el ACNUR como las organizaciones de la sociedad civil, abarca a los refugiados reconocidos, a los solicitantes de refugio en trámite, a los solicitantes de refugio negados y a personas que potencialmente podrían solicitar refugio pero que no lo han hecho por desconocimiento o temor<sup>187</sup>. Sin embargo, estas cifras son estimaciones y requerirían de mayor tecnicidad para reflejar la situación real del Refugio en el Ecuador, pues incluyen a segmentos de población denominada *invisible*, sobre la cual el ACNUR no tiene conocimiento exacto de dónde se encontrarían<sup>188</sup>. Además, desde la posición del Estado, cuando una solicitud ha sido negada, implica que pasó por el procedimiento de determinación y

---

<sup>185</sup> Crespo, D. *Op. cit.*, p. 71.

<sup>186</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>187</sup> Benavides, Gina, *Los refugiados colombianos en Ecuador*, en: Ministerio de Relaciones Exteriores, *Relaciones del Ecuador con los países vecinos. Colombia - Perú*, PLANEX 2006 – 2020, p. 262.

<sup>188</sup> Cfr.: Crespo, D. *Op. cit.*, p. 82.



su caso fue estudiado y conocido por la Comisión y ya no debe ser considerado como parte de la población que requiere protección internacional.

De todas maneras, el manejo de esas cifras, frente a los casi 20 mil refugiados reconocidos por el Estado hasta 2008, dan el mensaje de que el Estado ecuatoriano no estaría cumpliendo a cabalidad su tarea de proteger a la población refugiada, ya sea por insuficiencia de fondos y capacidad logística o por falta de voluntad política. Ese mensaje estaría en contradicción con la posición internacional del ACNUR frente al Sistema ecuatoriano de Refugio. De ello, podría inferirse que la alineación entre el Estado y el ACNUR, responde a una estrategia que hace viable el funcionamiento del Sistema Nacional de Refugio y las operaciones del ACNUR en el Ecuador. Por un lado, el ACNUR sostiene el Sistema Nacional de Refugio al financiar su funcionamiento, con lo cual el Estado cumple con sus obligaciones internacionales y, por otro, el ACNUR tiene la apertura para gestionar la mayor crisis humanitaria del hemisferio occidental. Esta alianza estratégica se manifiesta en las declaraciones tanto del ACNUR, como del Estado ecuatoriano. Como expresó el ex Director de la Oficina de Refugiados en marzo de 2008 ante la OEA: *El procedimiento llevado a cabo en Ecuador, si bien presenta algunas deficiencias, ha sido reconocido por la comunidad internacional como uno de los mejores a nivel mundial. Durante el año 2007 el nivel de coincidencia del Estado ecuatoriano y el ACNUR llegó al 98%*<sup>189</sup>.

Igualmente, declaraciones de los representantes del ACNUR en 2003 y 2005, reconocen los esfuerzos del Ecuador y lo colocan como ejemplo de buenas prácticas internacionales en materia de Refugio:

Por otro lado, el representante del Acnur [sic] reconoció la colaboración del gobierno ecuatoriano en este asunto y puso como ejemplo para otros países de la región y del mundo su procedimiento de asilo.

Asimismo, sostuvo que las autoridades de las localidades fronterizas de Ecuador facilitan la integración local de los refugiados colombianos, que no están confinados -como sucede en muchos otros países- en campamentos especiales que agudizan su situación de exclusión.<sup>190</sup>

[...]

---

<sup>189</sup> González, Gonzalo, *Op. cit.*, p. 31.

<sup>190</sup> El Universo, Acnur busca fondos para acoger refugiados colombianos en Ecuador, miércoles 05 de noviembre del 2003; en: <http://www.eluniverso.com/2003/11/05/0001/8/87D85AA836F647AF83CAA0A0A07ECDEB.html?p=8A&m=2349>, acceso: 10 de marzo de 2011.

El 23 de mayo pasado [2005] Acnur [sic] reconoció al Ecuador, junto a ocho países más, como ejemplo de buena práctica humanitaria por su apoyo a los refugiados. Este reconocimiento permitirá al país acceder a más programas de cooperación.<sup>191</sup>

Sin embargo, estas buenas relaciones oficiales entre el ACNUR y el Estado ecuatoriano, no se desarrollan de igual manera cuando se trata de la Oficina de Refugiados. Como se evidenció anteriormente, la desarticulación de la Oficina de Refugiados del resto del aparato estatal, incluida la misma Cancillería, genera un espacio, al interior del mismo Estado, donde el ACNUR tenía la capacidad de imponer sus parámetros y lineamientos. Estos dos testimonios de funcionarios de la Oficina de Refugiados dan cuenta de esa interacción y su percepción de la posición del Estado frente al ACNUR:

[La Dirección de Refugio era] una dirección sumisa ante los requerimientos del ACNUR, debido al poder que tenía gracias al financiamiento. Eso se veía en la complacencia del Director a las demandas del ACNUR y el poco apoyo del Director hacia su personal, que lo tenía completamente desmotivado.

[...]

El ACNUR era bastante tirano con la Dirección...por la actitud de los funcionarios del ACNUR. Desde el pasante tenía más importancia que cualquiera de nosotros, por lo que éramos pura fachada de Cancillería, por la tercerización, por la forma de contratación que hacía que el ACNUR nos pague a través de un contrato con una ONG socia del ACNUR.

Por otra parte, la participación del ACNUR con recursos logísticos y financieros ha generado que dicha organización guarde cierto recelo frente a la eventual participación de otros actores internacionales en el Sistema ecuatoriano de Refugio que podrían restarle protagonismo. El testimonio de Daniel Crespo reflejaría dicha oposición, por parte del ACNUR, para que la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- forme parte de manera amplia en la ejecución de proyectos de desarrollo:

A manera de ejemplo, basta con indicar que, a inicios de este año, el Comité Operativo de los Programas de Apoyo Comunitario e Integración – PACI's (del que entonces formé parte como representante del Ministerio de Relaciones Exteriores), tuvo varios acercamientos con la OIM, con el objetivo de poner en su conocimiento varios proyectos que fueron aprobados el año pasado pero que no han podido ejecutarse por falta de presupuesto. La OIM, que se comprometió a ejecutar dichos proyectos, ha insistido desde entonces en su inclusión de pleno derecho en el Comité Operativo. El ACNUR se ha mostrado contrario a este pedido, recomendando a la Oficina de Refugiados de Cancillería

---

<sup>191</sup> El Universo, Ecuador y Colombia tienen pendiente tema refugiados, Lunes 30 de mayo del 2005; en: <http://www.eluniverso.com/2005/05/30/0001/8/1D9E1B0ACB7D43F49E022C0269962CA0.html>, acceso: 10 de marzo, 2011.

la presencia de la OIM única y exclusivamente en las reuniones donde se traten los proyectos que le han sido traspasados<sup>192</sup>.

Pero las operaciones del ACNUR no se limitan a apoyar el proceso estatal de determinación del Estatuto de Refugiado. Sus operaciones en Ecuador se puede clasificar en tres ámbitos: Protección, Programas e Información Pública encaminada a las soluciones duraderas, especialmente la integración local<sup>193</sup>, lo que forma parte de su estrategia nacional. Para la realización de estos otros ámbitos ha consolidado una fuerte red de organizaciones no gubernamentales, denominadas “agencias socias”<sup>194</sup>. Estas agencias son las encargadas de los diversos aspectos de la protección internacional y la atención emergente a los solicitantes y refugiados. En consecuencia, a través de la asociación con diferentes organizaciones sociales, el ACNUR ha constituido una red de operadores a nivel nacional especializados en diversos temas relativos a la protección y la integración local. Entre las principales organizaciones socias se encuentran la Fundación Ambiente y Sociedad, la Fundación ESQUEL y la organización italiana COOPI, encargadas de proyectos puntuales comunitarios de autogestión y capacitación; así como HIAS -The Hebrew Immigrant Aid Society-, especializada en dotación de asistencia humanitaria y de la atención psicológica. Otras agencias de especial importancia son la Cruz Roja Ecuatoriana, las Pastorales Sociales de la Iglesia Católica y el Comité Pro Refugiados -CPR<sup>195</sup>, que realizan actividades de apoyo humanitario y asesoría legal.

De todas formas, la participación del ACNUR en el Sistema Nacional de Refugio da lugar a un primer análisis desde la teoría constructivista; especialmente desde las investigaciones realizadas por Martha Finnemore sobre la función de los organismos internacionales en la conformación de las estructuras estatales<sup>196</sup>. Como señala Finnemore, los estudios demostrarían que los Estados son más receptivos de lo que las teorías tradicionales de las relaciones internacionales los

---

<sup>192</sup> Crespo, D. *Op. cit.*, p. 73

<sup>193</sup> Cfr.: CRESPO, Daniel, *Op.cit.*, pp. 45 y 46.

<sup>194</sup> N.B.: “Agencia Socia” es la denominación establecida por el ACNUR para clasificar a las organizaciones sociales con las cuales mantiene acuerdos de financiamiento para la ejecución de proyectos específicos de atención a la población refugiada y a las comunidades de acogida. Rocío Chamorro, Coordinadora Administrativa de la Dirección de Refugio del MRECI. Entrevista realizada el 7 de junio de 2011.

<sup>195</sup> N.B.: el CPR dejó de ser agencia socia de ACNUR en 2006.

<sup>196</sup> Cfr.: FINNEMORE, Martha, *International organizations as teachers of norms: the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and science policy*; en: *International Organization*, 47, 4, Autumn 1993, pp. 565 – 597.

consideran. Por lo tanto, muchas de las políticas públicas y cambios institucionales que adoptan son respuestas a normas y regímenes desarrolladas en un sistema internacional y no un producto únicamente condicionado por sus características internas e intereses. Finnemore califica este modo de generación de políticas y de institucionalidad, como políticas resultantes de la oferta<sup>197</sup>, provista a través de procesos de socialización y apoyo a los Estados, por parte de los organismos internacionales. En consecuencia, ante la disponibilidad del ACNUR para financiar y generar un Sistema estatal de Refugio que pueda dar respuesta al incremento de solicitudes que se inició en el año 2000, el Estado ecuatoriano vio una oportunidad de hacer frente a la presencia de esa población desplazada en su territorio. Sin embargo, con el funcionamiento del Sistema cubierto casi en su totalidad por el ACNUR, al parecer, el Estado se desentendió, al menos del funcionamiento cotidiano de la nueva Oficina de Refugiados, para retomar el tema del Refugio cuando surgían tensiones políticas con Colombia o para buscar financiamiento internacional.

Asimismo, desde el punto de vista constructivista<sup>198</sup>, no se evidencia una identificación del Estado Central con el trabajo de la Oficina de Refugiados ni con la problemática del Refugio. En efecto, las declaraciones del Presidente Gutiérrez y de su Ministro de Trabajo, reflejan una visión de la problemática desde un punto de vista específico –seguridad y mercado laboral-, ceñido a las coyunturas del momento. Por el contrario, los comunicados oficiales de Cancillería reflejarían un mayor conocimiento del problema, en lo relativo a las causas de la presencia de desplazados colombianos en el Ecuador y a las implicaciones tienen para el país en lo referente a sus obligaciones internacionales.

### **Las Organizaciones de la Sociedad Civil: Buscando alianzas estratégicas y espacios de incidencia.**

Finalmente, el tercer actor del Sistema Nacional de Refugio lo conforman las organizaciones no gubernamentales. A pesar de que estas organizaciones cuentan con características comunes como el activismo en Derechos Humanos, su

---

<sup>197</sup> N.B: El término utilizado por Finnemore es **supply-driven explanations**.

<sup>198</sup> Cfr.: WENDT, Alexander, *La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder*, International Organization, Vol.46, n°2, primavera de 1992, pp. 391-425. Artículo traducido por Mayra Moro.

misión sin fines de lucro y su posición crítica hacia la gestión estatal en base a sus convicciones sobre Derechos Humanos; es necesario establecer dos categorías de organizaciones. Por una parte, se encuentran aquellas que operan en calidad de socias del ACNUR. Como ya se ha indicado, estas organizaciones reciben fondos del Organismo Internacional para ejecutar sus proyectos, bajo sus parámetros y condiciones, lo que se refleja en su alineación con el ACNUR.

Por otra parte, se encuentran las organizaciones “independientes” que también brindan asesoría y patrocinio jurídico dentro del procedimiento de determinación del Estatuto ante el Gobierno ecuatoriano, desarrollan el fortalecimiento de bases comunitarias, ejecutan proyectos específicos, realizan incidencia política ante el Estado; así como estudios sobre Refugio en el país.

Entre estas organizaciones se encuentran la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos –INREDH, la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos –CEDHU; la Asamblea Permanente de Derechos Humanos –APDH; la Fundación Esperanza, la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos –ALDHU y el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes –SJRM, entre otros. Muchas de estas organizaciones conforman, junto con centros académicos como FLACSO y el Programa Andino de Derecho Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar –PADH, la Coalición Interinstitucional para las Migraciones y el Refugio, encaminada a la incidencia política en temas migratorios. Estas organizaciones obtienen sus recursos financieros de diversos donantes, como por ejemplo Municipalidades y Estados Europeos, el Consejo Noruego para los Refugiados, organizaciones internacionales de la Iglesia Católica y algunas empresas. En cuanto a los recursos políticos, su capacidad de incidencia es limitada, pues ante la línea gobernante, les resulta difícil posicionarse en espacios políticos que estén dispuestos a escuchar sus propuestas de reforma legal o de generación de políticas públicas. En lo que respecta a los recursos simbólicos, dado que son organizaciones pequeñas, con bases sociales conformadas por activistas y sus poblaciones beneficiarias, tampoco puede ejercer mayor incidencia en los ámbitos políticos.

Estas organizaciones independientes tienen una posición clara sobre el Refugio y la gestión del Estado. En primer lugar, parten de la premisa de que el Estado ecuatoriano –la Oficina de Refugiados- aplica de una manera legalista, restrictiva e incompleta las definiciones de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951 y de la Declaración de Cartagena de 1984, perdiendo el sentido humanitario de la Institución del Refugio<sup>199</sup>. En su lógica, esa aplicación indebida de las definiciones y la falta de comprensión de la dinámica del conflicto colombiano, se reflejaría en el descenso de solicitudes a las que se les concedió el estatuto de refugiado. En efecto, a partir del año 2000, cuando se incrementaron las solicitudes de refugio, el CPR recomendó como positivos al 80% de los casos entrevistados, de los cuales la Comisión aceptó a menos de la mitad<sup>200</sup>. Los porcentajes de aceptación de solicitudes continuaron bajando, de tal manera que en el año 2003, año en que hubo el mayor incremento de solicitudes desde el año 2000, se aceptaron únicamente al 18,3%<sup>201</sup>. Asimismo, estas organizaciones ven insuficiente el marco jurídico vigente –Decreto 3301 de 1992- para hacer frente a la gran afluencia de población desplazada. Como señala una publicación de INREDH y la Fundación Fabián Ponce, las dimensiones que ha alcanzado el desplazamiento de población hacia el Ecuador “*ha develado las limitaciones del sistema de protección*”<sup>202</sup>. Esta posición se hace evidente en la cifra de personas en situación de refugio que manejan estas organizaciones, que asciende a las 500 mil personas<sup>203</sup>.

La posición general de las organizaciones de la Sociedad Civil puede definirse en los siguientes puntos frente a la gestión estatal del Refugio y al procedimiento de determinación de la condición de refugiado llevado a cabo por la Oficina de Refugio<sup>204</sup>:

1. Las acciones estatales estarían condicionadas por criterios de seguridad nacional y la defensa del mercado de trabajo. De acuerdo con estas organizaciones, la visión restrictiva de soberanía habría desvirtuado el carácter

---

<sup>199</sup> Cfr.: Schussler, S. *Op. cit.*, pp. 67, 68 y 80 – 103.

<sup>200</sup> Crespo, D. *Op. cit.*, p. 49.

<sup>201</sup> Rodas, Susana, *Op. cit.*, p. 1

<sup>202</sup> CRESPO, D. *Op. cit.*, p. 39.

<sup>203</sup> BENAVIDES, G. y Gardenia Chávez, *Op. cit.* p. 263.

<sup>204</sup> *Ibid.*, pp. 266 - 275

humanitario del Refugio, lo que se expresaría en la exigencia de documentos a los solicitantes de refugio –partidas de nacimiento, Tarjeta Andina de Migración, pasado judicial y documentos de identidad. Igualmente, la visión de seguridad generaría una valoración de los casos donde prima la seguridad por encima de los criterios de derechos humanos. Asimismo, la defensa del mercado laboral, sería la causa de que se implementasen políticas de control laboral y de que se limitase el acceso al trabajo de los solicitantes de refugio. Esta visión de seguridad nacional, habría limitado que se adopten políticas públicas sobre Refugio y para generar procesos de regularización de migrantes en el Ecuador.

2. Consideran que se ha generalizado un discurso estatal y de los medios de comunicación que fomentan la xenofobia y la discriminación. Esta discriminación se reflejaría, principalmente, en el acceso a plazas de trabajo, en el trato y en el acceso a vivienda, salud y educación; lo cual limita las posibilidades de integración local.
3. Se evidencia una ausencia de coordinación estatal, pues el tema del Refugio es poco conocido por otras instancias gubernamentales y su gestión se ha concentrado en el Ministerio de Relaciones Exteriores y de Gobierno y Policía. Esta problemática tendría sus repercusiones en el ejercicio de derechos básicos de la población refugiada, pues el documento de identificación de refugiado o de solicitante de refugio no es reconocido por todas las autoridades a nivel nacional, lo cual impide el acceso a servicios como salud, educación, trabajo, entre otros.
4. A su parecer, el procedimiento de determinación debería contemplar causales para el reconocimiento, relacionadas con violaciones de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Además, consideran que el proceso de entrevistas corre el riesgo de confundir los casos de refugio con migración económica.

5. La Comisión de Elegibilidad no incluye a otros actores estatales como los Ministerios del Frente Social, la Defensoría del Pueblo ni a organizaciones de la sociedad civil.
6. El procedimiento de reconocimiento del estatuto de refugiado, sería un espacio limitado para el Estado, el ACNUR y sus agencias socias, lo cual deja fuera a otras organizaciones no gubernamentales.

En cuanto a las estrategias, estas organizaciones mantienen la premisa de que el trabajo de incidencia en las distintas esferas del Estado lograría un cambio de visión acerca del Refugio y permitiría ofrecer una mejor protección a las personas en situación de Refugio. Como resalta Gina Benavides, la agenda política nacional sobre población colombiana en el Ecuador, debería basarse en un *“proceso amplio y transparente de relación entre diversas instancias del Estado y la participación de la sociedad civil, desde los espacios organizados que trabajan o están trabajando en la temática”*<sup>205</sup>. En consecuencia, las organizaciones no gubernamentales, al no contar con recursos políticos ni económicos que puedan determinar significativamente su influencia en la generación de políticas públicas; sumando al hecho de que el tema por el que abogan no constituye uno de los intereses primordiales del Estado ni cuenta con un apoyo significativo de la sociedad ecuatoriana en general –téngase en cuenta que la presencia de refugiados en el Ecuador no es un tema de gran aceptación social-; han buscado incidir en la generación de políticas y reformas legales mediante alianzas estratégicas de diversos tipos.

Primeramente, estas organizaciones han conformado la Coalición para las Migraciones y el Refugio, para ganar fortaleza en su accionar conjunto. En segundo lugar, las organizaciones han buscado alianzas con el ACNUR para la ejecución de proyectos determinados, sin convertirse en agencias socias de ese organismo, lo cual deja campo para que realicen sus propias actividades en los campos en los que no están financiadas por el ACNUR. En tercer lugar, han buscado incidir en el nivel político, logrando asociaciones temporales con entes del Ejecutivo y con Legisladores.

---

<sup>205</sup> BENAVIDES, G y Gardenia Chávez, *Op. cit.*, p. 306.



Entre los espacios donde han logrado una participación directa en los procesos estatales de política pública destacan su participación en la elaboración del Plan Nacional de Derecho Humanos de 1998, que incluye un capítulo sobre personas migrantes y refugiados y en los talleres para la elaboración del Plan Nacional de Política Exterior 2006 – 2020, donde realizaron recomendaciones de política pública y expusieron sus principales críticas a la gestión del Refugio en el Ecuador. De igual manera, el acercamiento de las organizaciones no gubernamentales al Ejecutivo resultó en la adopción del Acuerdo Ministerial 414 del Ministerio de Trabajo, de 18 de agosto de 2006, que facultó a los refugiados reconocidos obtener el carnet ocupacional de trabajo. Asimismo, han participado activamente en propuestas de reforma legal, como el Proyecto de Reforma al Reglamento para la Aplicación de la Convención de 1951 –propuesta impulsada entre la Sociedad Civil, los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Gobierno y Policía y el ACNUR- y el Proyecto de Ley Orgánica de Refugio de 2005, presentado por el Diputado Ricardo Ulcuango de Pachakutik<sup>206</sup>. No obstante, estos dos proyectos no fueron concretados. En el primer caso, por falta de gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores para presentar el proyecto ante el Presidente y, en el segundo caso, debido a discrepancias en el contenido de la Ley Orgánica, ya que la Cancillería y el ACNUR formularon objeciones a la propuesta realizada por la sociedad civil.

Como puede observarse, las estrategias de las organizaciones independientes no siempre se encuentran alineadas con el accionar del ACNUR, que en principio buscaría mejorar y ampliar el ámbito de reconocimiento de refugiados y de las políticas públicas. En efecto, existe ciertas refutaciones al hecho de que el ACNUR concuerde, en términos generales, con más del 90% de las decisiones de otorgamiento del estatuto de refugiado efectuadas por la Comisión. Algunas organizaciones no gubernamentales, identifican la posición del ACNUR como una posición sensible entre el cumplimiento de su mandato y la soberanía del Estado<sup>207</sup>.

---

<sup>206</sup> Benavides, G. y Gardenia Chávez, *Op. cit.*, p. 265.

<sup>207</sup> Cfr.: Schussler, S., *op. cit.* p. 60.

Además, cabe mencionar que, durante los últimos años –a partir de 2006, aproximadamente-, también han surgido asociaciones de los propios ciudadanos colombianos en el Ecuador –sean refugiados reconocidos o no, que han buscado su espacio en el Subsistema de Refugio a través de acercamientos con el Gobierno, pero principalmente con las demás organizaciones no gubernamentales y el ACNUR. Entre estas organizaciones, se encuentran ARCOE, ASOREC y ACEREX, cuya función principal es buscar los mecanismos políticos, por medio de la incidencia, para garantizar mejoras en la condición de vida de los colombianos en el Ecuador, reflejada en el acceso a derechos como la educación y la seguridad social y también en la regularización migratoria. Como señala S. Schussler, la conformación de este tipo de organizaciones respondería a una lucha por construir una ciudadanía desde la informalidad, desde la irregularidad migratoria<sup>208</sup>. Más allá del reconocimiento legal que el Estado pueda otorgarles a través de la documentación como refugiados y, considerando que un porcentaje bajo de los colombianos en el Ecuador tendrían el estatuto, el ejercicio efectivo de derechos queda limitado, colocándolos en una situación de “no-ciudadanos”<sup>209</sup>, lo cual, sumado al desarraigo del desplazamiento vivido en Colombia, aumenta la vulnerabilidad de este sector de la población, a pesar de existir una serie de derechos reconocidos en la Convención de 1951 sobre los Refugiados y una obligación por parte del Estado para garantizar estándares de trato mínimos.

Finalmente, se debe reconocer que muchos de los puntos de crítica a la gestión estatal señalados en líneas anteriores son reales, y se han producido por las condicionantes políticas y coyunturales que ha vivido el Ecuador durante el período 2000 – 2006. A continuación, se revisará el impacto que esas condicionantes, tanto externas como internas, han tenido en la atención del Refugio en el Ecuador.

---

<sup>208</sup> Ibid., p. 114  
<sup>209</sup> Id.

## **2.2. El contexto político y sus efectos en el Sistema de Refugio.**

La necesidad de comprender el contexto político que enmarcó la gestión del Refugio en el Ecuador durante el período en estudio, radica en que su propia dinámica, que contiene al subsistema de política sobre el tema específico de los refugiados, determina el campo de acción de los actores sociales y las condicionantes que permitirán o limitarán su incidencia. Como señalan Jenkins-Smith y Sabatier, el contexto político determina la “*estructura de las oportunidades políticas*” consistentes en el rango de acción y la apertura política que encontrarán las coaliciones agrupadas en torno a un tema específico, para ejercer su incidencia, lo cual está determinado por la afinidad que la coalición gobernante tenga sobre el tema en concreto y el papel de otras políticas públicas que determinan el curso de un Gobierno dado. De esta manera, al presentar el contexto político ecuatoriano que influyó sobre la gestión del Refugio, se describirá, en primer lugar, el papel que han jugado las relaciones con Colombia y, en especial, en los temas relativos al conflicto de ese país, en tanto es percibido como una amenaza real para el Ecuador, y que ha merecido una serie de acciones de política pública para enfrentar dicha amenaza. Seguidamente, se describirá otros condicionantes internacionales referentes al cumplimiento, por parte del Ecuador, de sus compromisos internacionales en derechos humanos y refugio, los mismos que se han plasmado en políticas públicas que, como se verá más adelante, su eficacia ha dependido del grado de compromiso que los diferentes Gobiernos les otorguen. Finalmente, se describirá las acciones de gestión migratoria adoptadas por el Ecuador para afrontar sus percepciones de la inseguridad provenientes de Colombia, las mismas que son un reflejo, en lo interno, de la dinámica de las relaciones con ese país y de la Política de Seguridad Nacional adoptada en el año 2000.

### **2.2.1. Condicionantes internacionales y política exterior.**

#### **Los efectos del conflicto colombiano y las relaciones con Colombia.**

Los efectos del conflicto colombiano han adoptado un interés creciente en las relaciones con Colombia. En efecto, ya desde la década de los 80, cuando se declaró oficialmente la lucha contra el Cartel de Medellín, los temas de seguridad

han pasado a jugar un papel preponderante en las relaciones bilaterales sobrepasando incluso, al comercio exterior que era el tema predominante en la Agenda entre los dos países<sup>210</sup>. Si bien la postura oficial ecuatoriana de evitar involucrarse en el conflicto del país vecino se ha mantenido a lo largo de los años, las acciones adoptadas por el Ecuador en materia de Seguridad Nacional, permiten evidenciar que, tanto las acciones, como los programas de atención del área fronteriza con Colombia, implican una respuesta que, inevitablemente, convierte al Ecuador en un actor indirecto del conflicto en el país vecino. Esta participación indirecta del Ecuador en la problemática colombiana es palpable al analizar la función de programas como la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte –UDENOR, creada en el año 2000 y la propia Política de Seguridad Nacional de ese mismo año, que adquirieron un fuerte direccionamiento hacia los objetivos de la política de los Estados Unidos para la lucha hemisférica contra el narcotráfico, que constituye, además, la principal fuente ideológica y financiera del Plan Colombia. Paralelamente, puede observarse una mayor divergencia entre las relaciones de Colombia con sus vecinos a partir de 2002, toda vez que el Presidente Álvaro Uribe priorizó la relación bilateral con los Estados Unidos y ha mantenido una política interna de seguridad, ideologizándola al centrarla en la lucha contra el terrorismo, fuertemente influenciada por el giro de la política de seguridad de los Estados Unidos a partir del 11 de septiembre de 2001<sup>211</sup>.

La percepción de la situación en Colombia implica para el Ecuador las siguientes percepciones sobre las amenazas derivadas del conflicto:

1. La vinculación del país con el negocio de las drogas, que se han manifestado en un incremento en el tráfico de precursores y en el lavado de activos que al parecer, aprovechó la dolarización ecuatoriana del año 2000 para ingresar narco dólares al país –según datos de Naciones Unidas, entre 1998 y 2002, el lavado de activos habría representado alrededor del 12% del PIB-<sup>212</sup>. Sin embargo, no existen evidencias claras de que el Ecuador haya pasado a formar parte directamente en las actividades de

---

<sup>210</sup> Andrade, Pablo, *Percepciones hemisféricas sobre la crisis colombiana: el caso de Ecuador*, en: Colombia Internacional. No. 60, Centro de Estudios Internacionales. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, s/f. p. 76.

<sup>211</sup> Cfr.: Vargas, Alejo, *La política de los países vecinos respecto a Colombia*, en: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia – Perú)*. PLANEX 2020, Quito, 2006, p. 144.

<sup>212</sup> Andrade, Pablo, *Op. cit.*, p. 80.

cultivo y procesamiento, debido al bajo número de laboratorios clandestinos destruidos –menos de 10 entre el año 2000 y 2006-<sup>213</sup>, y la baja concentración de cultivos de coca y amapola, que no superaron las 100 y 20 hectáreas respectivamente hasta 2006<sup>214</sup>.

2. La presencia de grupos irregulares en territorio ecuatoriano, que utilizarían el espacio nacional como teatro de operaciones en contra del Ejército colombiano; sin embargo, como señala Pablo Andrade, investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar, no existe evidencia de que estos grupos utilicen el Ecuador como centro de operaciones, sino más bien como zona de descanso. No obstante, el tráfico de armas desde el Ecuador hacia los grupos irregulares colombianos, ha tenido una gran atención, especialmente entre 2002 y 2003, cuando el Presidente Uribe en informes de inteligencia militar colombianos denunciara el abastecimiento de armas y municiones a la guerrilla de las FARC desde el Ecuador. Estas denuncias generaron una fuerte respuesta ecuatoriana que llevó al rompimiento de relaciones con Colombia, impase que fue superado luego de que el Presidente colombiano se retractara de sus declaraciones<sup>215</sup>. No obstante, también se han producido acciones conjuntas para detener a miembros de las FARC en el Ecuador, como la captura de Simón Trinidad en 2004.
3. Afectaciones al medio ambiente a causa de las fumigaciones aéreas con glifosato en la frontera colombiana, que tienen lugar desde el año 2000, en los Departamentos fronterizos de Nariño y Putumayo y han afectado la vida y la salud de los pobladores ecuatorianos de las zonas aledañas, al igual que sus cultivos y al ganado. Al respecto, la posición del Gobierno ecuatoriano ha sido constante y ha exigido el cese de dichas aspersiones en un espacio de 10 kilómetros hacia el interior de la frontera colombiana. Si bien esa postura se ha mantenido desde el Gobierno de Gustavo Noboa, Colombia no ha cedido a la petición ecuatoriana, lo que ha llevado a que el Gobierno de Alfredo Palacio planteara una demanda internacional ante la Corte de La Haya para hacer efectiva la posición ecuatoriana, adoptando,

---

<sup>213</sup> *Ibid.*, p.79.

<sup>214</sup> *Id.*

<sup>215</sup> Andrade, Pablo, *Op. cit.*, p. 81.

en relación a su antecesor, Lucio Gutiérrez, una posición más firme frente a las fumigaciones aéreas.

4. Finalmente, la crisis de desplazados y refugiados colombianos hacia el Ecuador también es fuente de preocupación para el Gobierno ecuatoriano, a causa del incremento sustancial que dichos flujos han presentado desde 1999 hasta la actualidad y la presión social que la presencia de esa población desplazada ejerce en las Provincias y comunidades de frontera, las mismas que ya cuentan con sus propias falencias en materia de necesidades básicas para la población ecuatoriana que allí reside.

Por otra parte, la focalización geográfica en la frontera norte de los efectos del conflicto, ha generado también una percepción de amenaza a los factores económicos de los que depende el Ecuador significativamente; esto son, el comercio con Colombia y la exportación petrolera. Concretamente, la inestabilidad de la frontera norte implicaría un riesgo al intercambio comercial con Colombia, que se realiza a través del Puente Internacional de Rumichaca; mientras que en lo que se refiere a la exportación petrolera, el desbordamiento de la violencia de los Departamentos de Nariño y de Putumayo, constituirían una amenaza a la producción de crudo situada en Sucumbíos y Napo y a la cadena de exportación y transporte que se extiende por toda las provincias de frontera hasta el Puerto de Balao en Esmeraldas<sup>216</sup>.

La identificación de los aspectos amenazantes del conflicto hacia el Ecuador, ha generado una militarización de la gestión fronteriza y de las relaciones con Colombia. En términos generales, la dinámica de las relaciones entre Colombia y Ecuador, especialmente durante la administración de Álvaro Uribe, podría calificarse como una relación de desconfianza mutua, lo cual determinaría el fuerte perfil militar de la misión diplomática asignada por Lucio Gutiérrez a Bogotá. Igualmente, durante el período en estudio se han producido constantes roces militares entre los dos países, que han incluido desde escaramuzas entre los dos ejércitos –uno de los más serios tuvo lugar en 2002, en la Provincia del Carchi,

---

<sup>216</sup> Andrade, Pablo, *Op. cit.*, p.78.

cuando el ejército colombiano atacó un destacamento militar ecuatoriano y se suscitó un enfrentamiento de 45 minutos<sup>217</sup>-, denuncias de incursiones terrestres y violaciones del espacio aéreo ecuatoriano, disparos desde el lado colombiano hacia el Ecuador, detenciones y asesinatos de personas que se encontraban en territorio ecuatoriano y aspersiones con glifosato para erradicar los cultivos ilícitos<sup>218</sup>.

No obstante, puede observarse a lo largo del período, una postura ambigua del Ecuador frente a las acciones tomadas por Colombia en el marco del Plan Colombia que, en ocasiones muestra una clara afinidad con las propuestas colombianas y de los Estados Unidos tendientes a regionalizar el conflicto y, en otras, retorna con firmeza a su postura tradicional de no intervención y neutralidad. En consecuencia, desde el año 2000, el Ecuador ha adoptado una Política de Seguridad Nacional y de Gestión Fronteriza que pretende enfrentar los efectos del Plan Colombia en el Ecuador. Esta Política, como ya se indicó, se encuentra altamente focalizada en la frontera por considerarse la zona con mayor vulnerabilidad para la Seguridad Nacional y, en la práctica, debido a la dependencia de fondos de la agencia de cooperación internacional de los Estados Unidos USAID y la presencia del Puesto Avanzado de Operaciones estadounidense en el Base Aérea de Manta, ha mantenido cierta alineación con la política para la región andina de lucha contra el narcotráfico de los Estados Unidos.

Sin embargo, en el campo diplomático, esa posición ambigua ecuatoriana ha generado tensiones entre ambos países, pero también, con los Estados Unidos. Ejemplo de ello, constituye la reacción estadounidense ante la posición del Presidente Noboa durante la Cumbre de Presidentes Sudamericanos de Guayaquil –octubre de 2002- en la que el Ecuador apoyó la acción de instancias multilaterales para tratar temas relacionados con los grupos armados colombianos, dejando de lado las expectativas de los Estados Unidos y de Colombia para que se acordara un mecanismo concreto y regional para enfrentar el conflicto colombiano. Como consecuencia de esa posición, los Estado Unidos dejaron

---

<sup>217</sup> Id.

<sup>218</sup> Benavides, G. y Gardenia Chávez, *Op. cit.*, p. 35.

vacante su Embajada en Quito y cesaron los buenos oficios para que Ecuador obtuviera un préstamo del FMI<sup>219</sup>.

Por el contrario, durante el Gobierno de Lucio Gutiérrez y su manifiesto propósito de convertirse en “el mejor aliado de los Estados Unidos”, hubo varias propuestas realizadas por el mismo Presidente para intervenir activamente en el conflicto colombiano<sup>220</sup>. Mientras, por una parte mantenía un discurso de contrainsurgencia similar al de Uribe, por otro lado, sus acciones, mostraban la línea tradicional de no intervención, mantenida posiblemente a causa de la fuerte oposición que encontró incluso dentro de su propio Gobierno –especialmente de su Canciller Nina Pacari, que mantuvo la posición ecuatoriana de no calificar como terroristas a los grupos irregulares colombianos- y de las Fuerzas Armadas, quienes ratificaron su oposición a formar parte de cualquier coalición internacional para mantener la paz en Colombia e incluso, mostraron su rechazo a realizar ejercicios y prácticas militares con el país vecino. Con la salida de la Canciller Pacari y la posesión de Patricio Zuquilanda, tampoco se cambió la posición oficial. Contrariamente, se trazó una estrategia de visibilización de los efectos del conflicto colombiano respecto a los desplazamientos y la presencia de refugiados en el Ecuador con el propósito de conseguir fondos internacionales. No obstante, a pesar de la visita del Secretario General de la ONU al Ecuador en 2004, no se concretó ningún tipo de ayuda. Por otra parte, en cuanto a la posición de las Fuerzas Armadas, Enrique Ayala Mora señala que, a pesar de los lineamientos adoptados por los diferentes Presidentes y la Cancillería, el Ministerio de Defensa Nacional ha desarrollado su propia línea de acción de acuerdo con lo que ha considerado su función en la conducción de la Política de Seguridad Nacional<sup>221</sup>.

Una vez descrito el panorama general de las relaciones con Colombia durante los años 2000 y 2006, se expone a continuación el desarrollo y los objetivos de la Política de Seguridad Nacional y de la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte que constituyeron los componentes esenciales de gestión

---

<sup>219</sup> Cfr.: Andrade, Pablo, *Op. cit.*, p. 89

<sup>220</sup> Cfr.: JARAMILLO, Grace, *Ecuador vs. El Mundo, 10 años de análisis internacional*, El Comercio, Quito, 2010, pp. 79, 109 y 110; y Andrade, Pablo, *op. cit.*, p. 90.

<sup>221</sup> Cfr.: AYALA MORA, Enrique, *Comentario a las ponencias: La seguridad en las relaciones Ecuador – Colombia*; en: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia – Perú)*. PLANEX 2020, Quito, 2006, p. 90.



fronteriza. Como se podrá apreciar, ambos programas públicos han dejado de lado al momento de su aplicación, elementos esenciales previstos en su concepción inicial, referentes al desarrollo social integral de la población de frontera y, consecuentemente, de los flujos de desplazados que ingresaban al país.

### **La Política de Seguridad Nacional y la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte –UDENOR.**

La Política de Seguridad Nacional que rigió desde el año 2000 buscaba enfrentar y contener los efectos del Plan Colombia hacia el Ecuador. De esta manera, tras la asunción a la Presidencia de Gustavo Noboa, se emitió el Decreto Ejecutivo 3322 de mayo de 2000<sup>222</sup>, que encarga al Consejo de Seguridad Nacional –COSENA- la aplicación de una nueva Política de Seguridad para la Frontera Norte, que fue elaborada en base a predicciones de una intensificación de los efectos del conflicto colombiano en el Ecuador<sup>223</sup>. En consecuencia, la Política de Seguridad contemplaba cinco objetivos: 1) proteger a la población fronteriza; 2) promover el desarrollo económico y social de las provincias de la frontera norte; 3) fortalecer la presencia de la Fuerza Pública en las provincias de la Frontera Norte; 4) ratificar la posición de no intervención en asuntos internos de otros Estados y; 5) atraer la cooperación internacional para el desarrollo<sup>224</sup>.

Con el propósito de dar cumplimiento al aspecto de desarrollo económico y social, se creó la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte –UDENOR- como unidad ejecutora de proyectos, bajo la premisa de que únicamente el desarrollo en las poblaciones fronterizas tendría efectos preventivos frente a la vinculación de dicha población en actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico<sup>225</sup>. Esta agencia contempla tres planes de acción que se mantuvieron prácticamente inalterados desde su creación hasta el cierre del período en estudio. Por una parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores, era la entidad encargada de realizar acciones multilaterales encaminadas a la consecución de fondos de la cooperación

---

<sup>222</sup> Cfr.: Decreto Ejecutivo No. 3322, Registro Oficial NO. 70, de 4 de mayo de 2000.

<sup>223</sup> Andrade, Pablo *op. cit.*, p.85.

<sup>224</sup> Id.

<sup>225</sup> DONOSO VALLEJO, Maximiliano, *Desarrollo y seguridad ciudadana en la zona fronteriza*, en: MINISTERIO DE MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia – Perú). PLANEX 2020*, Quito, 2006, p. 229.

internacional para el desarrollo. Por su parte, el Ministerio de Defensa Nacional, tenía a su cargo la implementación del Plan Operativo para la Frontera Norte, contemplado en la Política de Defensa Nacional y, finalmente, el Ministerio de Gobierno debía ejecutar un plan de mejoramiento de la capacidad de respuesta de la Policía Nacional en las provincias fronterizas.

No obstante, hubo varios factores que mermaron la capacidad de respuesta de UDENOR, entre los que destacan la carencia de fondos para su funcionamiento y la extrema dependencia de la cooperación de USAID y, por otra parte, su debilitamiento a causa del uso clientelar de los proyectos de desarrollo, especialmente durante el Gobierno de Lucio Gutiérrez. En cuanto a la primera debilidad señalada, esto es, la falta de fondos; a pesar de que el Ecuador, durante el Gobierno de Gustavo Noboa, llevó a cabo una amplia tarea de promoción de la Agencia y se alcanzaron ofrecimientos de donaciones que llegaban a los 266 millones de dólares, esas donaciones no se concretaron, por lo que prácticamente desde su creación, la Agencia ha dependido de los fondos de USAID; lo cual ha condicionado su orientación y ha debilitado su funcionamiento a causa del modelo de financiamiento en base a subcontratos para el desarrollo de los proyectos fronterizos. Esta multiplicidad de actores que participaban en los proyectos de la Agencia no facilitó la coordinación de las acciones a desarrollar y la Agencia se limitó a realizar proyectos puntuales de infraestructura básica, como la construcción y mantenimiento de puentes y la adecuación de caminos<sup>226</sup>.

Respecto al segundo punto que ha debilitado la capacidad operativa de UDENOR; esto es, la utilización clientelar de los proyectos de desarrollo durante el Gobierno de Lucio Gutiérrez, esa situación se generó debido al hecho de que la base electoral y organizacional de su partido se encontraba en la Amazonía. De tal manera, cuando Lucio Gutiérrez fue posicionado, la administración de UDENOR fue reemplazada con militantes del partido Sociedad Patriótica y el destino de los proyectos de desarrollo fueron utilizados para ganar lealtades entre el gobierno y los electores en las provincias amazónicas<sup>227</sup>.

---

<sup>226</sup> Andrade, Pablo, *op. cit.*, pp. 86 – 87.

<sup>227</sup> *Ibid.*, p. 87.

En cuanto al papel de la Fuerza Pública, dado que su rol dentro de la estrategia de UDENOR responde a mantener la seguridad de fronteras, a partir de 2001 se reforzó la presencia tanto de efectivos militares en las provincias fronterizas –se destinaron entre 7000 y 10 mil efectivos militares para la frontera<sup>228</sup>-. Igualmente, se crearon varias unidades aéreas y fuerzas de tarea de respuesta rápida en los destacamentos de frontera, lo cual iba de la mano con el traslado del puesto de mando de la Cuarta División –unidad encargada de la Amazonía-, de Pastaza al Coca. Por su parte, la Fuerza Aérea trasladó su base de operaciones de Taura, provincia del Guayas, a Manta, donde estaba operando el Puesto Avanzado de Operaciones de los Estados Unidos. Estos cambios en los puestos de operaciones, denotan una clara preponderancia de la preocupación hacia Colombia por parte de las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Además, la localización de las operaciones aéreas en Manta, estrechó más la relación militar entre el Ecuador y los Estados Unidos, puesto que se activaron mecanismos de entrenamiento conjuntos y se aproximaron las prioridades en materia de defensa entre los dos países al centrarse en el conflicto colombiano y el narcotráfico<sup>229</sup>. Asimismo, en 2003, el Presidente Lucio Gutiérrez emitió el Decreto Reservado No. 2, mediante el cual se le otorgaba pleno control al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, sobre una franja de 20 kilómetros a lo largo de la línea de frontera<sup>230</sup>.

De esta manera, el principal objetivo con el que fue concebido UDENOR; es decir, fomentar el desarrollo fronterizo para evitar, de manera preventiva, los efectos del narcotráfico y la economía ilícita vinculada a esa actividad y la violencia, cambió de rumbo hacia el fortalecimiento de la seguridad fronteriza. En efecto, como se ha mencionado, los proyectos de desarrollo eran marginales y muy específicos, mientras que el componente militar y de seguridad tomó preponderancia prácticamente desde la creación de UDENOR, sujetándolo a los aspectos fundamentales de la Política de Seguridad Fronteriza lanzada en el año 2000. Igualmente, se hace claro que el principal enfoque de UDENOR y de la Política de Seguridad, se centra en la prevención de las influencias que el narcotráfico podría tener en el Ecuador, lo cual concuerda plenamente con el

---

<sup>228</sup> *Ibíd.*, p. 88.

<sup>229</sup> *Ibíd.*, pp.88 - 89

<sup>230</sup> BENAVIDES, G. y Gardenia Chávez, *op cit.*, p. 34.

discurso colombiano respecto al conflicto y a los grupos irregulares, pues para ese país, la lucha existente se basa en la disputa del poder estatal por parte de narcotraficantes y terroristas<sup>231</sup>. Si bien en el discurso oficial se presentan preocupaciones del Estado ecuatoriano respecto del flujo permanente de desplazados y se exige la corresponsabilidad de Colombia ante esa situación<sup>232</sup>, la práctica demuestra que la orientación de la Política de Seguridad y de su programa de ejecución fue invadida por la coyuntura que resaltaba la posición de los Estados Unidos frente al narcotráfico como la mayor amenaza a la estabilidad de la región andina y también por la ambigüedad de las relaciones entre Ecuador y Colombia, al mantener una postura tenue frente a los efectos más visibles y reales del conflicto colombiano en territorio ecuatoriano que constituye la crisis de desplazados a causa del conflicto.

### **Compromisos internacionales en Derechos Humanos: políticas públicas y Refugio.**

A pesar de que los puntos principales de la política ecuatoriana frente al Refugio estaban fuertemente condicionados por los aspectos de seguridad relativos a las amenazas percibidas del conflicto colombiano; en el ámbito multilateral el Ecuador debía cumplir con sus obligaciones en tanto miembro de las Naciones Unidas. De esta manera, paralelamente al contexto descrito anteriormente, que comprende básicamente la relación bilateral con Colombia y en ciertos aspectos, con los Estados Unidos, las actuaciones internacionales ecuatorianas también respondieron con acciones de política pública concreta sobre la atención a los refugiados, materializadas a través del Plan Nacional de Derechos Humanos y del Plan Nacional de Política Exterior, aunque de manera marginal. Igualmente, en el contexto latinoamericano, el Ecuador suscribió la Declaración y el Plan de Acción de México sobre Refugiados de 2004, que contempla dos grandes aspectos programáticos referidos a la **Protección** –que abarca la Investigación y Desarrollo Doctrinario y el Fortalecimiento Institucional de los Sistemas Nacionales de Refugio- y **Soluciones Duraderas**, referidas al fortalecimiento de las capacidades de los refugiados para integrarse en las

---

<sup>231</sup> Supra, p. 47.

<sup>232</sup> Cfr.: DONOSO, Maximiliano, *op. cit.*, 234 – 235.

comunidades de acogida a través de los programas Ciudades y Fronteras Solidarias. El tercer componente del programa de Soluciones Duraderas, prevé el denominado Reasentamiento Solidario, que plantea la responsabilidad compartida de los Estados para recibir refugiados en sus territorios, cuando un Estado en particular tenga un número elevado de asilados<sup>233</sup>. No obstante, dado que en el período en estudio no se implementaron los compromisos del Plan de Acción de México, únicamente cabe la descripción de las dos grandes políticas públicas que contemplan el Refugio.

### Plan Nacional de Derechos Humanos

El Plan Nacional de Derechos Humanos surge como política de Estado, en 1998, para dar cumplimiento a la Declaración y Plan de Acción de Viena, suscrito por el Ecuador, junto con otros 117 Estados, en el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993<sup>234</sup>. La concepción de un Plan Nacional de Derechos Humanos nace de la iniciativa del ex Canciller José Ayala Lasso, quien identificó el tema de los Derechos Humanos como una de las prioridades de la política exterior ecuatoriana al ser nombrado Canciller en 1997. De esta manera, encomendó al Ministerio de Relaciones Exteriores la elaboración de un Plan Nacional que contemplara la universalidad, integralidad y complementariedad de todos los derechos fundamentales, así como una amplia participación y consenso de la colectividad de la sociedad ecuatoriana.

Con esos lineamientos, se iniciaron los procesos de consulta para la elaboración del Plan Nacional, que se llevaron a cabo entre diciembre de 1997 y marzo de 1998. En estos procesos se contó con la participación de las instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales a nivel nacional y organismos internacionales acreditados en el Ecuador. Finalmente, el borrador de Decreto Ejecutivo que iba a ser entregado al Presidente de la República fue puesto a consideración de alrededor de 120 delegados estatales, de organizaciones sociales y de organismos internacionales, durante el Seminario Nacional para la Aprobación y Elaboración del Plan Nacional, quienes consensuaron sobre el

---

<sup>233</sup> Cfr.: CRESPO, D., *Op. cit.*, pp. 26 – 27.

<sup>234</sup> *Ibid.*, p. 52

documento que fue aprobado y publicado mediante Decreto Ejecutivo 1527 de 18 de junio de 1998<sup>235</sup>.

Con la aprobación del Plan Nacional, la tarea de volverlo operativo era compleja por la amplitud de temas y grupos de atención que cubre. En consecuencia, por iniciativa de la sociedad civil, se conformaron, con las instituciones estatales, Mesas de Trabajo a cargo de cada uno de los temas contenidos en el Plan. Los temas contenidos en el Plan Nacional incluyen la atención de grupos prioritarios como las personas extranjeras y migrantes – capítulo en el que se incluye a los refugiados-<sup>236</sup>. De manera transversal, el objetivo del Plan Nacional es fomentar una cultura de tolerancia y sensibilización sobre la vigencia y exigibilidad de los Derechos Humanos y, en el caso de los refugiados, visibilizar sus necesidades y condiciones de vida en el Ecuador. Con el fin de dar cumplimiento a las metas planteadas, se recomienda la creación de una Comisión *ad-hoc* para propiciar la participación de la sociedad civil en la defensa y promoción de este grupo poblacional<sup>237</sup>. Por su parte, el Plan Operativo 2003 – 2006, no incluye mayores cambios en las metas identificadas en el Plan Operativo 1999 – 2003, lo cual da muestras del poco nivel de cumplimiento del plan inicial. Como elementos adicionales, el Plan Operativo 2003 – 2006, establece metas específicas relacionadas al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, que incluya a los actores de la sociedad civil y que fortalezca los enfoques de género y de diversidad cultural y etaria. Otro aspecto relevante incluido en el Plan Operativo 2003 – 2006 es la propuesta de generar políticas de inversión social para mejorar la inserción económica y social de los refugiados<sup>238</sup>.

#### Plan Nacional de Política Exterior -PLANEX 2020

El Plan Nacional de Política Exterior iniciado en 2006 –PLANEX 2020, constituye el último esfuerzo nacional dentro de este período de estudio, para construir una política exterior de largo plazo. En palabras del entonces Canciller,

---

<sup>235</sup> Cfr.: MOREIRA, María Elena, *Evolución histórica del Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador y retos futuros. El papel del Servicio Exterior ecuatoriano*, Revista de la Asociación de Funcionarios del Servicio Exterior, AFESE N°47; 2007, en: [http://www.dhnet.org.br/dados/pp/nacionais/pndh\\_equador\\_moreira\\_ev.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/pp/nacionais/pndh_equador_moreira_ev.pdf)

<sup>236</sup> Cfr.: Plan Nacional de Derecho Humanos, Decreto Ejecutivo 1527 de junio de 1998

<sup>237</sup> Cfr.: Plan Operativo del Ecuador de Derechos Humanos. Capítulo sobre Derechos Humanos de los Extranjeros, Migrantes y Refugiados.

<sup>238</sup> Cfr.: Derechos de Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas. Plan Operativo de Acción 2003 -2006.

Embajador Francisco Carrión Mena, una vez superados los conflictos limítrofes con el Perú, era hora de que el Ecuador reconsiderara sus prioridades en Política exterior, acordes a su realidad, necesidades e identidad<sup>239</sup>. Consecuentemente, al asumir la dirección de la Cancillería en 2005, el Embajador Carrión reconoce la necesidad de formular un Plan de Política Exterior para los próximos quince años, el mismo que debía contar con la mayor amplitud posible de consensos entre los actores políticos, sociales y económicos, sobre los temas prioritarios de las relaciones internacionales ecuatorianas. Con ese fin, se llevaron a cabo, durante siete meses, a través de doce seminarios especializados, debates en los que participaron amplios sectores de la sociedad -incluidas las organizaciones sociales especializadas en Refugio y Migración, sectores económicos, políticos y académicos y organismos internacionales-. El resultado de dichos debates consolidó el contenido del PLANEX 2020, que traza los principios, objetivos y lineamientos de la Política Exterior ecuatoriana, que pretender conformar una verdadera política de Estado, que trascienda a las agendas o intereses particulares de los Gobiernos subsiguientes<sup>240</sup>.

En cuanto al Refugio, el PLANEX 2020, en su punto IV, identifica los lineamientos estratégicos que debe mantener la política exterior ecuatoriana a largo plazo, como parte de la protección de los migrantes en general. De esta manera, ya se aborda el reconocimiento del principio de libre circulación –aunque lo condiciona al principio de reciprocidad en la aplicación de visas<sup>241</sup>- y el reconocimiento de todos los derechos de los migrantes, sin distinción de su condición migratoria, y la protección de los ecuatorianos migrantes y de los inmigrantes y refugiados residentes en el Ecuador<sup>242</sup>. Sin embargo, aparte de la mención de los inmigrantes y refugiados como grupos que requieren protección, ninguno de los lineamientos contenidos en el punto 4.2 individualiza a los refugiados y su situación como sujetos de derechos; sino que están enfocados a la protección de los ecuatorianos en el exterior.

---

<sup>239</sup> Cfr.: Francisco Carrión, Presentación, Ministerio de Relaciones Exteriores, PLANEX 2020, Quito, 2006 p. 5

<sup>240</sup> Cfr.: Ponce Leiva, Introducción, Ministerio de Relaciones Exteriores, PLANEX 2020, Quito, 2006 p.8

<sup>241</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, PLANEX 2020, punto 4.2.12.

<sup>242</sup> Ibid. 4.2, último párrafo.

Por otra parte, en el punto relativo a la promoción y Protección de los Derechos Humanos, se reconoce, en el numeral 4.3.11, la necesidad de fortalecer los principios de la Convención de Ginebra de 1951 y de la legislación nacional sobre refugio, generando debates sobre estos instrumentos legales. Otro punto de importancia en los lineamientos internacionales sobre refugio, constituye el objetivo de lograr, mediante la coordinación con el ACNUR y el Gobierno de Colombia, respuestas humanitarias duraderas para la población de ese país que busca refugio en el Ecuador. Los puntos citados constituyen las únicas referencias sobre refugiados contenidas en el PLANEX 2020, a pesar de que en el IX Seminario del PLANEX “Relaciones Ecuador - Colombia” se abordó la problemática del desplazamiento forzado transfronterizo y los efectos, en sus diferentes ámbitos, del conflicto interno colombiano en el Ecuador<sup>243</sup>.

### **2.2.2. Gestión migratoria y percepciones sobre los flujos migratorios.**

Dada la fuerte marca de seguridad con que se ha abordado el Refugio a raíz de las relaciones con Colombia, las acciones dirigidas a la gestión migratoria estuvieron también influenciadas por esa visión de evitar los efectos del conflicto, lo cual tuvo respuestas concretas frente a la presencia de población colombiana en general en el Ecuador. De esta manera, como lo confirmara el ex Director de la oficina de Refugiados, a pesar que desde esa dependencia de Cancillería – téngase en cuenta la ya descrita desarticulación entre la Oficina de Refugiados y la Cancillería- se buscaba una comprensión de las dimensiones y las diferentes dinámicas del conflicto y sus secuelas humanitarias; la Fuerza pública mantenían una visión que el Refugio amenazaba la seguridad nacional<sup>244</sup>. Por otra parte, el papel de los medios de comunicación y las mismas declaraciones de las autoridades ecuatorianas, avivaban la visión de amenaza frente a lo colombiano:

Los estereotipos xenófobos vienen de fuentes diversas. Los medios de comunicación asocian frecuentemente a los colombianos con delincuentes, narcotraficantes y prostitutas y los convierten en chivos expiatorios de la violencia creciente en el país y la falta de trabajo. Generalmente los ecuatorianos conciben al Ecuador como una isla de paz entre Perú –afectado en los 80 y los 90 por Sendero Luminoso- y Colombia con su conflicto de más de cuatro décadas. Así, los colombianos se convierten en el imaginario popular en una amenaza por la supuesta violencia que acarrearán consigo. Esta tendencia a culpabilizar a los colombianos estuvo especialmente marcada durante el Gobierno de Gutiérrez<sup>245</sup>.

<sup>243</sup> Cfr.: PLANEX 2020, Relaciones del Ecuador con sus vecinos (Colombia – Perú)

<sup>244</sup> Cfr.: Schussler, S., *op. cit.*, p. 51.

<sup>245</sup> *Ibid.*, p. 52.



En ese contexto, a partir de 2002, se implementaron varias medidas tendientes a restringir o controlar el ingreso de personas de nacionalidad colombiana hacia el Ecuador. Entre estas medidas, se encuentra el cierre del Puente Internacional de Rumichaca en horas de la noche, para evitar el ingreso de delincuentes y el contrabando. Esta medida contó con el apoyo y la aprobación de las autoridades del Carchi y la sociedad carchense en general, debido a que, en su percepción, brindaba un mayor clima de seguridad<sup>246</sup>. Asimismo, se acompañó a esta medida con el control de los pasos clandestinos en la línea de frontera. Esta medida continuó vigente a pesar de los reparos de la contraparte colombiana en la Comisión Técnica Binacional de Control y Vigilancia, quien aducía que únicamente se fomentaría la utilización de los pasos irregulares.

Igualmente, a partir de 2002, se han incrementado las exigencias de documentos para ingresar al Ecuador. Desde 2002, se ha exigido la presentación de documentos de identidad, Tarjeta Andina de Migración, permisos de salida de menores de edad, entre otros. No obstante, la medida que mayor oposición generó, tanto en los sectores de la sociedad civil como en las autoridades colombianas y en el marco de la Comunidad Andina de Naciones, fue la adopción, en mayo de 2004, del requisito de presentación del “pasado judicial” por parte de ciudadanos colombianos, para poder ingresar al país. Esta medida fue producto de la Declaración conjunta de Bogotá entre los Presidentes Gutiérrez y Uribe, de marzo de 2004. Esta medida, considerada discriminatoria por actores de la sociedad civil, pues tendería a aumentar los estereotipos que vinculan a los ciudadanos colombianos con la delincuencia, se ha mantenido vigente hasta la actualidad, aunque fue derogada temporalmente a partir del 1 de junio de 2008. Sin embargo, esta medida tuvo una amplia acogida en la sociedad ecuatoriana y la opinión pública<sup>247</sup>, lo cual evidencia las percepciones de los diferentes sectores ecuatorianos frente a la presencia de población colombiana en el país.

---

<sup>246</sup> BENAVIDES, G. y Gardenia Chávez, *op.cit.* pp. 39 y 40.

<sup>247</sup> Andrade, Pablo, *op. cit.* p. 91.

Asimismo, los controles migratorios se han manifestado en un alza de las deportaciones y las exclusiones<sup>248</sup> de territorio nacional. Conforme señalan organizaciones de la sociedad civil, durante 2003 y 2004, años en los que se intensificaron los controles fronterizos y se instauró el requisito de pasado judicial, se produjeron el mayor número de deportaciones a ciudadanos colombianos con relación a los años anteriores<sup>249</sup>. No obstante, al igual que con la implementación del “pasado judicial” en 2006, el 74% de los ecuatorianos se pronunció en contra de la inmigración colombiana y el 35% estuvo de acuerdo con la deportación de los indocumentados<sup>250</sup>.

### **2.3. La protección de la población refugiada: retos para la protección efectiva.**

De acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y la legislación nacional, la protección internacional brindada por un Estado no puede limitarse a la documentación, sino que requiere garantías para el cumplimiento efectivo de derechos fundamentales de los refugiados. Como se indicó en el Capítulo anterior, la Convención establece las obligaciones mínimas de los Estados en materia de protección, consistente en el acceso a derechos fundamentales que contribuyan a una mejora de la calidad de vida de los refugiados<sup>251</sup>. A manera de evaluación del período descrito en este Capítulo, se señalarán los puntos en los que el Estado ecuatoriano y las organizaciones de la sociedad civil han detectado avances y carencias en materia de protección de la población refugiada y solicitante de refugio en el Ecuador. Estos temas pendientes son el resultado directo de la interacción entre el contexto político general y el funcionamiento del subsistema de refugio ecuatoriano en tanto espacio de generación de respuestas y actitudes políticas sobre la materia. En efecto, como señalan los autores del Modelo Advocacy Coalitions Framework, los avances y limitaciones para el cambio de política pública están condicionados por el nivel de apertura que la coalición gobernante y el contexto político en sí ofrecen y a la capacidad de acción de los diferentes actores agrupados en torno al tema. A este espacio donde se entrelazan las condicionantes políticas generales y los

---

<sup>248</sup> N.B.: De acuerdo al Derecho Migratorio, se entiende por **exclusión** el acto ejercido por una autoridad migratoria mediante el cual impide el ingreso de un extranjero a territorio nacional. Esta medida se efectúa en los puestos de control migratorio, antes de que el extranjero se interne en el país.

<sup>249</sup> BENAVIDES, G. y Gardenia Chávez, *op. cit.*, p. 44 – 46.

<sup>250</sup> Cfr. Schussler, S. *op. cit.*, p.53.

<sup>251</sup> Supra, p. 24 y ss.

resultados de la dinámica del subsistema, los autores lo denominan la “estructura de las oportunidades políticas” y es determinante para comprender los avances y limitaciones de la gestión pública en una problemática determinada<sup>252</sup>.

A continuación, se presentará las acciones puntuales adoptadas en materia de política pública y programas específicos para atender a la población en necesidad de protección internacional –entendiéndose de manera amplia el término política pública, que pueden manifestarse en reformas legislativas, Decretos Ejecutivos, Acuerdos Ministeriales y planes de acción o de atención concretos-; así como otros temas estructurales referidos a la capacidad del Estado para cumplir con su mandato de protección internacional, que, en determinados aspectos, se inscriben en las dinámicas globales de carencias y limitaciones en materia de Refugio. La evaluación de las diferentes acciones en materia de política pública y acción estatal, evidencian varias dificultades para su implementación, muchas de ellas basadas en la falta de prioridad política para su impulso y aplicación efectiva que se refleja en la falta de dotación presupuestaria, la ausencia de consensos en materia de Refugio o la prioridad que los Gobiernos han dado al fortalecimiento del Sistema Nacional de Refugio para su plena operatividad. De esta manera, se presentará las consideraciones de la sociedad civil y las autoevaluaciones del Estado sobre las limitaciones y retos para la protección efectiva de la población refugiada y solicitante de refugio, en base a las acciones adoptadas<sup>253</sup>.

### **2.3.1. Avances y limitaciones para la protección efectiva.**

#### **Políticas públicas.**

##### Plan Nacional de Derechos Humanos.

Como se indicó anteriormente, el Plan Nacional de Derechos Humanos de 1997 y su Plan Operativo sobre Derechos de Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas para el período 2003 -2006, contemplan expresamente

---

<sup>252</sup> Supra, p. 17.

<sup>253</sup> N.B.: La autoevaluación estatal fue presentada por el ex Director General de Refugiados (encargado) en el seno de la OEA, con motivo de la Sesión Especial sobre Derecho Internacional de Refugiados de marzo de 2008; es decir, antes de que se adopte la Política de Refugio y constituye una visión panorámica en retrospectiva de los principales retos del Estado frente a la gestión del Refugio implementada en el período estudiado en este Capítulo.

la situación de los refugiados, como parte del colectivo de personas extranjeras residentes en el Ecuador, a través del fortalecimiento de las instancias gubernamentales y de la sociedad civil que brindan atención a la población inmigrante. Asimismo, establecen mecanismos de capacitación para funcionarios estatales y organizaciones de la sociedad civil y actividades de difusión y sensibilización para evitar la xenofobia y promover un mejor conocimiento de la problemática por parte de la población ecuatoriana.

En estrecha relación con este Plan Nacional, se adoptó, en el año 2000, el Plan Operativo de Derechos Humanos de la Policía Nacional. Este Plan Operativo tiene como objetivo la capacitación en derechos humanos del personal policial en materia de refugio, basado en una relación permanente con el ACNUR, quien tuvo a su cargo los procesos de capacitación sobre derechos de los refugiados, incluido en los procesos de formación de la tropa y de los oficiales de la Policía Nacional<sup>254</sup>.

En el tema específico que nos concierne, el Plan Operativo 1999 – 2003 sobre los Derechos de los Migrantes, plantea la reforma integral de la normativa migratoria, a través de una propuesta de reforma conjunta del Estado, la sociedad civil y organismos internacionales como el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones y la reestructuración de la Comisión para la determinación de la condición de los Refugiados en el Ecuador, incluyendo en su seno a los Ministerios del Frente Social y organizaciones de la sociedad civil especializadas. Igualmente, plantea la necesidad de convertir a la Comisión en el ente rector de la política estatal sobre Refugio, a través de la coordinación interinstitucional. Asimismo, el Plan Operativo propone el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo en la protección de la población migrante y refugiada, mediante la creación de un departamento especializado en la materia.

Como señala María Elena Moreira, funcionaria del Servicio Exterior ecuatoriano, el entusiasmo con que se llevaron a cabo las consultas, con amplia participación e iniciativas de la sociedad civil y con la suscripción del Plan Nacional por parte de todos los Ministros de Estado, fue más fuerte que la planificación. En consecuencia, el Estado dependió desde el inicio de los fondos de la cooperación

---

<sup>254</sup> Cfr.: BENAVIDES, G, y Gardenia Chávez, *op. cit.*, p. 260.

internacional, en vez de asignar recursos propios para la sostenibilidad del Plan en el largo plazo. Este inconveniente se hizo evidente en el cumplimiento de los Planes Operativos, lo que, as su vez, llevó a la frustración y el distanciamiento del proceso entre las organizaciones participantes. Asimismo, la inestabilidad económica y política suscitada a partir de 1999, impidió la continuidad del Plan y la incorporación de sus metas en las agendas gubernamentales de los subsiguientes Gobiernos<sup>255</sup>. Otro impedimento para una adecuada aplicación del Plan Nacional que destaca Moreira, es el excesivo centralismo-sectarismo en el tratamiento de los diferentes contenidos del Plan, lo cual alteró su concepción inicial de ser una política nacional e integral, a desarrollarse a largo plazo. En efecto, Moreira señala que *“algunas organizaciones habían visto en el Plan Nacional la panacea para la superación de problemas complejos en un tiempo relativamente corto”*<sup>256</sup>.

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil, enfatizan en la ineficacia del Plan a causa de la falta de consensos para su ejecución e implementación debido a los problemas presupuestarios y a las visiones políticas divergentes y los puntos de tensión en la relación del Estado con la sociedad civil<sup>257</sup>.

#### Plan de Igualdad de Oportunidades 2005 – 2009.

El Plan de Igualdad de Oportunidades, aprobado en marzo de 2006<sup>258</sup>, surge como una iniciativa para establecer las metas estatales en materia de protección de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes y la igualdad de género en el Ecuador. Si bien este Plan abordó la problemática de la mujer refugiada, su énfasis se orienta a la situación de las refugiadas en la zona de la frontera norte.

Como señalan las organizaciones de la sociedad civil, el enfoque de acción limitado geográficamente a la frontera, restringiría el alcance del Plan al no cubrir el ámbito nacional. Si bien desde 2006, el Consejo Nacional de Mujeres – CONAMU- ha empezado a trabajar en una agenda para incluir el enfoque de

---

<sup>255</sup> Cfr.: MOREIRA, María Elena, *op.cit.*, p. 216.

<sup>256</sup> Cfr.: *Ibid.*, p.217

<sup>257</sup> Cfr.: BENAVIDES, G. y Gardenia Chávez, *op. cit.*, p.259

<sup>258</sup> Decreto Ejecutivo No. 1207-A, Registro Oficial No. 234, de 22 de marzo de 2006.

género en el tema migratorio; los avances en la implementación de las metas establecidas en el Plan se han paralizado a causa de los cambios institucionales establecidos en la nueva Constitución de 2008, que eliminó el CONAMU para crear una Comisión de Transición encaminada a implementar el Consejo de Igualdad<sup>259</sup>.

#### Plan de la Niñez y Adolescencia.

El Plan Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia de diciembre de 2004<sup>260</sup>, plantea objetivos generales que garanticen y fomenten el cumplimiento efectivo de los derechos de este sector de la población, en base a las disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia y de la Convención de los Derechos del Niño. Como señalan las organizaciones de la sociedad civil, a pesar de que la legislación específica ecuatoriana sobre niñez y adolescencia, como la Convención de Naciones Unidas contienen disposiciones específicas sobre los niños, niñas y adolescentes refugiados, el Plan Decenal no aborda dichos aspectos al no establecer disposiciones ni programas de protección para la población refugiada; sino que abarca el tema migratorio desde la protección a las víctimas de trata, tráfico y explotación, lo cual mermaría su campo de acción<sup>261</sup>.

#### Plan Nacional de Política Exterior –PLANEX 2020.

La principal falencia que encuentran las organizaciones de la sociedad civil sobre el tratamiento del Refugio en el Plan Nacional de Política Exterior adoptado en 2006, reside en su carencia para abordar de manera integral el tema migratorio. Como señala Gina Benavides, quien participó en el ciclo de seminarios para la elaboración del PLANEX 2020, se da un amplio tratamiento a la emigración, dejando de lado la inmigración y el refugio como temas marginales. Esto se evidenciaría en el hecho de que al Refugio se lo incluyó dentro de la agenda bilateral con Colombia y no como un tema de gestión autónoma<sup>262</sup>.

---

<sup>259</sup> Cfr.: BENAVIDES, G. y Gardenia Chávez, *op.cit.*, p.261.

<sup>260</sup> Resolución 22, Registro Oficial, No. 475, de 3 de diciembre de 2004.

<sup>261</sup> Cfr.: BENAVIDES, G., *op.cit.*, p.260.

<sup>262</sup> *Ibid.*, p. 263.

## Iniciativas normativas para el ejercicio de derechos

### Acuerdo Ministerial No. 1187 sobre acceso a la atención en salud<sup>263</sup>.

En noviembre de 2004 por iniciativa del ACNUR junto con la Organización Panamericana de la Salud, se adoptó el Acuerdo Ministerial No. 1187 sobre el derecho a la atención en salud estatal para la población refugiada. Este Acuerdo establece la atención, en las mismas condiciones que los nacionales, para toda persona refugiada que cuente con el estatuto oficial y el correspondiente documento emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores que acredite su condición. No obstante, como señalan las organizaciones de la sociedad civil, a pesar de que el Acuerdo fue aprobado desde 2004, no es extraño encontrar casos en los que los refugiados no han sido atendidos en los centros médicos públicos a causa de su condición migratoria<sup>264</sup>. Igualmente, se objeta que el Acuerdo Ministerial no cubre a la población solicitante de refugio, pues la condición para acceder a la atención médica es contar con el estatuto de refugiado otorgado por el Estado<sup>265</sup>.

Por su parte, el Estado ecuatoriano ha enfatizado en el hecho de que, desde el año 2002, el Ministerio de Salud Pública, junto con la Organización Panamericana de la Salud, han implementado el “Proyecto de Fortalecimiento del Sector Salud para la atención de la población local y Refugiada en las provincias fronterizas con Colombia”, como respuesta del Ministerio de Salud ante el permanente desplazamiento de colombianos a causa del conflicto interno en su país. Además, se ha recalcado que, si bien el Estado ha realizado esfuerzos por mejorar este y otros aspectos en la frontera norte, la capacidad logística estatal tampoco ha logrado a cubrir las necesidades de la población ecuatoriana, ya que *“sin que esto sea una excusa, los problemas que se efectúan en este campo también los sufre la propia población local”*<sup>266</sup>

---

<sup>263</sup> Acuerdo Ministerial 1187, Registro Oficial No. 458, de 10 de noviembre de 2004.

<sup>264</sup> Cfr.: Rivera, Freddy y otros p. 53, citado en: González Fierro, Gonzalo, *Op.cit.*, p. 30.

<sup>265</sup> Cfr.: BENAVIDES, G. y Gardenia Chávez, *Op. cit.*, p.234.

<sup>266</sup> Cfr.: González Fierro, Gonzalo, *op.cit.* p. 30

### Acuerdos sobre derecho a la educación.

A partir del año 2002, las organizaciones de la sociedad civil, junto con la Oficina de Refugiados y el ACNUR han impulsado varias iniciativas en materia de regulación del acceso de personas en necesidad de protección internacional al sistema educativo ecuatoriano. Así, en junio de 2002, se expidió el Acuerdo Ministerial 1958, promovido por la ONG Fundación Ambiente y Sociedad, agencia socia del ACNUR. Mediante este Acuerdo, se eliminó el requisito de pago de matrícula y presentación de documentos de estudios legalizados, a favor de la población refugiada menor de 15 años. No obstante, las organizaciones de la sociedad civil consideraron que este Acuerdo y su aplicación práctica constituían únicamente una solución parcial, pues no se contemplaba la totalidad de la población en edad escolar. Por ejemplo, señalan, no se incluyó a los solicitantes de refugio, a quienes se les permitía el acceso al sistema educativo mediante matrículas provisionales, condicionadas a la aceptación o el rechazo del estatuto de Refugiado. En caso de rechazo, los estudios cursados no eran reconocidos<sup>267</sup>.

En consecuencia, en una acción conjunta entre la Oficina de Refugiados, el ACNUR, el Comité Pro Refugiados y la Casa Metropolitana del Migrante de Quito, lograron la aprobación de la reforma al Acuerdo 1958, que fue sustituido por el Acuerdo Ministerial 455 de 2006<sup>268</sup>. Este acuerdo amplía el acceso a la educación a los solicitantes de refugio, sin condicionantes referidas a su aceptación o no como refugiados y mantiene los beneficios logrados en el Acuerdo que reemplazó sobre la no presentación de documentos legalizados en caso de no poseerlos.

No obstante, como señala Gina Benavides, el Acuerdo no ha logrado su efectiva aplicación debido a la resistencia de las autoridades educativas para implementarlo, alegando la inexistencia de un instructivo para su aplicación<sup>269</sup>. Igualmente, como afirma Freddy Rivera, se mantiene la práctica de las matrículas temporales y se exige la presentación de certificados de estudio originales emitidos en el país de origen<sup>270</sup>. Por su parte, el Estado ecuatoriano ha reconocido

---

<sup>267</sup> Cfr.: BENAVIDES, G. y Gardenia Chávez, *op. cit.*, p. 235.

<sup>268</sup> Acuerdo Ministerial 455, Registro Oficial No. 385, de 26 de octubre de 2006.

<sup>269</sup> Cfr.: Benavides, G. y Gardenia Chávez, *op. cit.*, pp. 235 – 236.

<sup>270</sup> Cfr.: Rivera, Freddy, p. 53; citado en: González Fierro, Gonzalo, *op.cit.*, p. 30.



los avances implementados en el Acuerdo 455 de 2006 al ampliar el campo de la población beneficiaria. Sin embargo, es consciente que la falta de difusión del contenido del Acuerdo, tanto entre la población beneficiaria como entre las autoridades de educación, limita su efectiva vigencia<sup>271</sup>. Finalmente, a pesar de que en 2008 se aprobó el Acuerdo Ministerial 337<sup>272</sup>, que reemplazó al Acuerdo 455 de 2006, incluyendo una guía procedimental para su efectiva aplicación y ampliando su ámbito subjetivo a todos los inmigrantes en edad escolar, sea cual fuere su condición migratoria, e incluso a los ecuatorianos emigrantes que hubiesen retornado al Ecuador y no contaren con los documentos que certifiquen sus estudios, los problemas para la efectiva vigencia del derecho a la educación continúan presentes a causa del desconocimiento de las autoridades educativas y a la reticencia en la aplicación del Acuerdo Ministerial en las diferentes instituciones educativas.

#### Acuerdos sobre el derecho al trabajo.

En el ámbito laboral, si bien se han generado espacios de coordinación entre las entidades estatales y las organizaciones de la sociedad civil para tratar sobre el acceso a este derecho por parte de la población refugiada Mesas de Migraciones Laborales conformadas en 2006 por el Ministerio de Trabajo y Empleo y organizaciones de la sociedad civil-, los dos Acuerdo Ministeriales alcanzados - el Acuerdo 414 de agosto de 2006, que nunca entró en vigencia debido a su falta de publicación en el Registro Oficial y el Acuerdo vigente 462 de octubre de 2006<sup>273</sup>, no son satisfactorios para las ONG. Al respecto, critican el hecho de que, a pesar de que se ha reconocido, sin costo alguno, el derecho al Carnet Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Empleo para los refugiados, esta medida no cubre a los solicitantes de refugio, quienes tienen implícitamente negado el derecho al trabajo<sup>274</sup>. Adicionalmente, la situación de los solicitantes de refugio respecto de la posibilidad de trabajar legalmente, no ha podido ser solucionada dentro de las mismas instituciones estatales. Como señala Schussler, si bien la

---

<sup>271</sup> Cfr.: González Fierro, Gonzalo, *op. cit.*, p. 31.

<sup>272</sup> Acuerdo Ministerial No. 337, R. O. 459 de 4 de noviembre de 2008.

<sup>273</sup> N.B.: Acuerdo Ministerial 462 de 31 de octubre de 2006. Se encuentra vigente, pero tampoco fue publicado en el Registro Oficial; aunque su texto no condicionaba su vigencia a la publicación, como en el caso del Acuerdo 414 de agosto del mismo año.

<sup>274</sup> Cfr.: Benavides, G. y Gardenia Chávez, *op. cit.*, p. 237 - 238

Oficina de Refugiados ha expresado su voluntad para que el Ministerio de Trabajo y Empleo dé cabida a los solicitantes dentro de los beneficios del Acuerdo; los funcionarios del Ministerio de Trabajo, a su vez, alegan que a pesar de que desean crear un nuevo tipo de visa para que los solicitantes puedan trabajar, no han tenido colaboración por parte de la sección correspondiente de Cancillería –Dirección General de Asuntos Migratorios y de Extranjería<sup>275</sup>.

### **2.3.2. Temas pendientes.**

#### Incremento de medidas de seguridad en la frontera norte.

El clima de inseguridad y violencia en las provincias fronterizas con Colombia han llevado a las autoridades nacionales a adoptar medidas ortodoxas de seguridad, fortaleciendo la presencia militar en la frontera<sup>276</sup>. En efecto, se reconoce a nivel oficial que la vigilancia de la delincuencia y la violencia a partir de la implementación del Decreto que facultó a las Fuerzas Armadas el control de la franja fronteriza ha sido exitosa<sup>277</sup>. No obstante, para las organizaciones de la sociedad civil, la aplicación del Decreto presidencial reservado de 2003, ha establecido en la práctica un estado de excepción permanente<sup>278</sup>. Estas medidas afectarían las condiciones de vida en general de la población refugiada y solicitante de refugio, al ser sujetos permanentes de sospecha, lo que los vuelve vulnerables frente a la militarización a ambos lados de la frontera<sup>279</sup>.

#### Establecimiento de pasado judicial para las personas colombianas y el principio de no devolución.

Desde la adopción del requisito de pasado judicial para los ciudadanos colombianos, en 2004, esa medida ha sido fuertemente criticada por las organizaciones de la sociedad civil, quienes ven en ella una medida discriminatoria, una limitación a la garantía de acceso al territorio del país asilante y una limitación al principio de no devolución establecidos en la Convención de

---

<sup>275</sup> Cfr.: Schussler, S., *op. cit.*, p. 73

<sup>276</sup> Cfr.: González Fierro, Gonzalo, *op. cit.*, p. 31.

<sup>277</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>278</sup> Cfr.: Rivera, Freddy, p. 54, citado en: González Fierro, Gonzalo, *op. cit.* p. 31.

<sup>279</sup> Cfr.: BENAVIDES, G. y Gardenia Chávez, *op. cit.*, p. 38.

1951 y en la legislación nacional<sup>280</sup>. Asimismo, consideran que la medida fomenta los estereotipos y la xenofobia que vinculan a los colombianos con la delincuencia<sup>281</sup>. Como señala el ex Director encargado de la Oficina de Refugiados, este requisito responde a una medida bilateral implementada en a partir de marzo de 2004, con motivo de la reunión conjunta entre los Presidentes de Ecuador, Lucio Gutiérrez, y de Colombia, Álvaro Uribe. No obstante, se reconoce que mantiene una visión tradicional de seguridad nacional frente al tema migratorio, pues su objetivo, según consta en la Declaración conjunta presidencial, es enfrentar el problema de la seguridad y combatir la delincuencia en el Ecuador<sup>282</sup>.

A pesar de la oposición que esta medida ha recibido por una gran diversidad de actores sociales como la Fundación de Emigrantes Ecuatorianos "Rumiñahui" y la Defensoría del Pueblo del Ecuador, además de las ONG que trabajan sobre refugio en el Ecuador<sup>283</sup>; su aplicación sigue vigente por parte de las autoridades migratorias; aunque el Consejo Consultivo de Política Migratoria ha establecido algunas excepciones a su exigencia, por lo que no se aplica a los refugiados reconocidos por el Ecuador<sup>284</sup>. Sin embargo, en el caso de personas solicitantes, su presentación continúa vigente, en contraposición del derecho al acceso al territorio nacional.

#### Limitaciones estructurales del Sistema Nacional de Refugio.

En vista de que el Sistema Nacional de Refugio fue concebido en un contexto de bajos flujos de solicitudes, el incremento de las mismas y de los flujos de personas en necesidad de protección internacional, han sobrepasado la capacidad operativa de la Oficina de Refugiados de la Cancillería. Esta situación se volvería más compleja aún, dado que no hay perspectivas de una solución al conflicto colombiano en el mediano plazo<sup>285</sup>. En efecto, como señaló el ex Director de la Oficina de Refugiados, una de las grandes falencias de la estructura

---

<sup>280</sup> Supra, p. 37.

<sup>281</sup> Cfr.: Benavides, G. y Gardenia Chávez, *op. cit.*, p. 42.

<sup>282</sup> Cfr.: González Fierro, Gonzalo, *op. cit.*, p.32.

<sup>283</sup> Cfr.: Benavides, G. y Gardenia Chávez, *op. cit.*, p. 42.

<sup>284</sup> Cfr.: Dictámenes 003-04 y 004-04 del Consejo Consultivo de Política Migratoria, de 5 de mayo y 11 de junio de 2004, respectivamente.

<sup>285</sup> Cfr.: González Fierro, Gonzalo, *op. cit.*, p.32.

institucional, es su incapacidad para acceder a todos los solicitantes, especialmente, a aquellos que se encuentran en las provincias fronterizas donde no existen oficinas estatales de atención a refugiados. Esta incapacidad operativa de la Oficina de Refugiados, resultaría en la presencia de una gran cantidad de población en el cordón fronterizo que no ha sido registrada en el sistema oficial<sup>286</sup>. De esta manera, la presencia de población en condición de vulnerabilidad, situada en una zona con fuertes controles militares y con graves problemas de seguridad debido a su cercanía al conflicto del otro lado de la frontera, agravaría las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan esas personas. En consecuencia, la labor del ACNUR como apoyo al Estado, a través de sus oficinas de campo, mitiga levemente la ausencia del Estado, al llevar registros y un monitoreo permanente de la línea fronteriza con el fin de identificar a esa población no registrada oficialmente. No obstante, la extensión de la capacidad operativa de la Oficina de Refugiados y del sistema de determinación de la condición de refugiado se vuelve imperativa para que el Estado pueda cumplir a cabalidad con sus obligaciones internacionales y disminuya su grado de dependencia de las actividades del ACNUR y de las organizaciones de la sociedad civil que, de cierta forma, suplen las falencias estatales.

Como se puede observar, la gestión estatal del Refugio ha sido ambigua durante el período estudiado, al igual que el manejo de las relaciones con Colombia, los Estados Unidos y la Política Multilateral. En esas condiciones, se hace evidente que el interés del Estado por el Refugio quedó supeditado a temas considerados prioritarios en la agenda internacional, pues la gestión migratoria, el apoyo estatal al desarrollo de la Oficina de Refugiados y los temas presentes en la agenda con Colombia, muestran una posición marginal del Refugio en relación con el tema preponderante que es la seguridad nacional. No obstante, también puede evidenciarse la presencia permanente de problemas estructurales al interior del Estado ecuatoriano. Básicamente, es una constante la dependencia de fondos internacionales para desarrollar sus políticas públicas y el Sistema de Refugio, lo cual permite a los proveedores de fondos adquirir cierto margen de poder frente al Estado, incapaz de mantener los programas públicos e institucionales sin esos

---

<sup>286</sup> Cfr.: *Ibíd.*, p. 33.

recursos. Otro rasgo estructural, es la desarticulación entre diversas entidades estatales.

Estas condicionantes del contexto político, han limitado la capacidad de incidencia de los actores sociales que han intentado posicionar su tema de interés en la agenda gubernamental; lo cual da cuenta del poco interés efectivo que los Gobiernos han brindado a la problemática. En consecuencia, el siguiente Capítulo pretende determinar qué cambios sustanciales se produjeron en lo político, que permitieron la adopción de una política estatal sobre Refugio en septiembre de 2008, en cuya construcción tomaron parte activa varias de las organizaciones de la sociedad civil que han trabajado alrededor del Refugio y que mantuvieron un papel rezagado durante el período 2000 - 2006.

### **CAPÍTULO III**

## **CAMBIOS EN EL CONTEXTO POLÍTICO ECUATORIANO A PARTIR DE 2007 Y LA POLÍTICA DEL ECUADOR EN MATERIA DE REFUGIO DE SEPTIEMBRE DE 2008**

Una vez descrito el contexto político y la gestión del Refugio en el período 2000 -2006, el presente Capítulo analizará los cambios ocurridos a partir de 2007, que permitieron la adopción de una política pública específica sobre Refugio en septiembre de 2008. Para ello, se partirá por analizar la incidencia que el cambio de coalición gobernante tuvo en el tema de Refugio, en cuanto a la visión general del Gobierno sobre el Refugio y la migración y el cambio del marco constitucional y de políticas públicas generales orientadoras de la gestión estatal. A continuación se describirá el contexto específico en el que se elaboró la Política de Refugio, considerando el papel de los actores en la determinación del contenido de dicho documento. Asimismo, se presentará el grado de implementación que alcanzó la Política, así como las limitaciones que frenaron su pleno desarrollo. Finalmente, se identificará algunos cambios fundamentales generados en el contexto político y en la gestión del Refugio a partir de los últimos dos años, lo cual ha vuelto a reconfigurar el subsistema de Refugio y ha delineado un nuevo tipo de gestión estatal del Refugio, redefiniendo el papel de los actores en la temática.

### **3.1. El contexto político a partir de 2007.**

El análisis del contexto político para el estudio de la generación de políticas públicas, de acuerdo con el modelo Advocacy Coalitions Framework, permite comprender los factores que han determinado la adopción de la política específica que se estudia. En efecto, el contexto o, en términos de Jenkins-Smith y Sabatier, el entorno político, está compuesto tanto por factores estables, como las reglas y normas, los valores socio-culturales y las visiones que las coaliciones políticas tengan sobre un problema determinado; como por factores dinámicos, constituidos por el impacto de otras políticas públicas sobre un tema específico, los cambios en la coalición gobernante y cambios en las características del problema público. En ese sentido, al analizar el cambio de régimen en el Ecuador que determinó el contexto político a partir de 2007, se pretenderá identificar, en primer lugar, los

valores y creencias que orientan la acción de la coalición gobernante. En segundo lugar, se analizará los principales cambios en materia normativa y de políticas públicas y el lugar que tuvo el Refugio en esos cambios. Finalmente, se analizará el papel de los principales cambios externos, tales como la manera de abordar el Refugio en la visión y el discurso oficiales, algunos cambios en el conocimiento de la problemática del desplazamiento forzado en el Ecuador y el bombardeo colombiano al campamento de las FARC en Angostura, Provincia de Sucumbíos, en marzo de 2008. La identificación de estos elementos permitirá, en el segundo punto, establecer las condiciones que permitieron la adopción de una política de estado sobre Refugio en septiembre de 2008.

### **3.1.1. Cambio de Régimen: Nuevos actores y nuevos valores estatales**

A raíz del golpe de Estado que derrocó a Lucio Gutiérrez en abril de 2005 y que puso en el Gobierno a su vicepresidente Alfredo Palacio, en el Ecuador empezó a ganar preponderancia una corriente que exigía una manera diferente de hacer política, que dejara de lado las prácticas tradicionales de la política legislativa y de la desarticulación entre el Gobierno y los mandantes. De esta manera, en las elecciones de 2006, triunfó Rafael Correa que, junto con su Movimiento PAIS (Patria Altiva i Soberana) proponían un programa y un mensaje de gobierno alternativos a la de los partidos políticos tradicionales. Esta alternativa fue denominada la “Revolución ciudadana”. La victoria de Rafael Correa también trajo a la arena política a los nuevos actores que conformaron el Movimiento PAIS, tales como académicos del Movimiento Jubileo 2000 que cuestionaba la legitimidad de la deuda externa y movimientos de base como la Iniciativa Ciudadana de la cual formaba parte Gustavo Larrea, quien, como se verá más adelante, tuvo un papel importante en la construcción de la Política ecuatoriana de Refugio.

Como señala Pablo Andrade, los principios que orientan la gestión de la nueva coalición gobernante pueden analizarse desde una perspectiva republicana, entendida ésta como una manera de concebir las relaciones entre el Gobierno y los gobernados, pero también entre los mismos ciudadanos, basadas en la búsqueda del bien común por medio de la deliberación. De esta manera, Andrade

identifica la esencia del mensaje republicano en la izquierda ecuatoriana –mensaje que no es exclusivo del Movimiento PAIS-, mediante la noción de la “democracia participativa”, que consistiría en una respuesta al desconcierto y la indignación a causa del manejo político durante la última década, manifestada en los derrocamientos de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez y comprendería, asimismo, un determinado tipo de comportamiento político para los gobernantes -que dejan de ser meros negociadores- y para los ciudadanos -que deben involucrarse en los aspectos de la vida política de la nación-<sup>287</sup>.

Las características del proyecto de Alianza PAIS guardarían plena relación con los principios antes indicados, toda vez que buscarían hacer cambios radicales en el manejo político y en las instituciones, donde identifica la fuente de dominación social y de corrupción, entendida ésta última como un estado moral generado a causa de la preponderancia de los intereses individuales de los ciudadanos pero, principalmente, de los gobernantes<sup>288</sup>. Para ello, la nueva propuesta gubernamental contempla la inclusión amplia de la ciudadanía en la vida política –esta sería la base ideológica de la Asamblea Constituyente de 2007, las mesas de diálogo para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo y de los gabinetes itinerantes desarrollados por el actual Gobierno<sup>289</sup>-, anteriormente restringida a los partidos políticos tradicionales y a los grupos de interés que orientaban la Agenda nacional en base a sus intereses. Otro de los ejes fundamentales presentes en el discurso oficial constituye la noción de soberanía, entendida desde dos perspectivas. En primer lugar, se refiere a la soberanía individual, a la capacidad de los ciudadanos de autogobernarse a través del ejercicio de sus derechos. Empero, esos derechos y libertades estarían limitados por los deberes que, en tanto ciudadanos, mantienen con su comunidad política. Esta limitación de los derechos individuales constituiría el mecanismo para evitar la dominación de unos sobre otros, por lo que la igualdad económica adquiere una importancia significativa ya que el ejercicio de la ciudadanía se ve limitado por la dependencia económica. En segundo lugar, la noción de soberanía contempla la ausencia de dominación extranjera, instrumentada a través de la dependencia de

---

<sup>287</sup> Cfr.: Andrade Pablo, *La era neoliberal y el proyecto republicano. La recreación del Estado en el Ecuador contemporáneo: 1999-2006*, Corporación Editora Nacional, Biblioteca de Ciencias Sociales. Volumen 67. Quito, 2009, pp. 83-85.

<sup>288</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>289</sup> *Ibid.*, p. 91 y 92.



naciones foráneas; lo cual proveería la base para la verdadera autodeterminación de una comunidad libre<sup>290</sup> -un ejemplo de esta búsqueda de autodeterminación, constituiría la no renovación, en 2009, del Acuerdo de funcionamiento del Puesto Avanzado de Operaciones estadounidense en Manta-.

Estos principios que orientan a la nueva coalición gobernante, se encuentran plasmados en el Manifiesto del Movimiento PAIS:

Alianza PAIS (Patria Altiva i Soberana) es una organización política de ciudadanas y ciudadanos, de organizaciones, movimientos y colectivos que se propone luchar por la democracia, la igualdad, la soberanía, la solidaridad, la justicia social, la diversidad, para eliminar la opresión, la dominación, la desigualdad, la injusticia y la miseria. Su objetivo histórico es construir el Socialismo del Buen Vivir.

Alianza PAIS impulsa un proceso revolucionario para crear una sociedad incluyente, solidaria y equitativa; promueve el Sumak Kawsay, el desarrollo equitativo, el bienestar común, la libertad basada en la justicia y la paz. Alianza PAIS está comprometida con los más pobres, los desposeídos los cholos, indios, chazos, negros y montubios; con los dominados y explotados que han sido excluidos por la República terrateniente y oligárquica y el Estado burgués, que cumplieron al pie de la letra su rol sumiso en la división internacional del trabajo.

[...]

Alianza PAIS es el fruto de la reacción ética, política e histórica de los pueblos del Ecuador contra la larga y triste noche neoliberal. Es la consecuencia del rechazo a ese período que impuso intereses privados al Estado ecuatoriano, hipotecó la nación con una elevada y odiosa deuda externa, destruyó las bases de su economía, alentó la fuga de capitales a paraísos financieros, acrecentó las injusticias y desigualdades, privó a los ecuatorianos de sus modestos ahorros, profundizó la corrupción y la impunidad, atendió las demandas del gran capital extranjero antes que a las necesidades apremiantes del pueblo, entregó territorio y bases militares a ejércitos extranjeros, expulsó a millones de ciudadanos al trabajo forzoso en países industrializados y claudicó la soberanía en foros e instituciones internacionales a favor de los intereses de potencias extranjeras y empresas multinacionales.

Alianza PAIS es el resultado histórico del proceso de concienciación y politización del pueblo ecuatoriano que supo decirle ¡basta! al decadente orden de cosas establecido y ¡sí! al proceso constituyente de refundación del Estado.<sup>291</sup>

En concordancia con los principios orientadores de la coalición gobernante, en 2007 se convocó a un plebiscito nacional para determinar la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de rediseñar las instituciones políticas y las relaciones entre el Estado y la sociedad. Como resultado de esa Asamblea se expidió la nueva Constitución ecuatoriana de 2008, que ha incluido modificaciones importantes referentes al papel de la sociedad civil y la

<sup>290</sup> Ibid., pp. 84-93.

<sup>291</sup> Manifiesto AP, disponible en Internet en: <http://movimientoalianzapais.com.ec/pagina-ejemplo-2/manifiesto-ap/>

participación democrática, a la función de la administración y las políticas públicas y sobre la garantía de derechos, entre los que destaca, para el tema que atañe a esta Disertación, el derecho a la libre movilidad. Estos aspectos que se describirán a continuación, han influido de una u otra manera en el Sistema de Refugio ecuatoriano y tuvieron repercusión en el proceso de construcción y adopción de la Política del Ecuador en Materia de Refugio.

### **3.1.2. El Refugio en la nueva Constitución.**

En materia de Refugio, la nueva Constitución ha incluido expresamente varias disposiciones y principios fundamentales del Derecho Internacional de Refugiados, tales como el principio de no devolución, la no sanción por ingreso ilegal al territorio del estado donde se solicita refugio y la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia para las personas en necesidad de protección internacional<sup>292</sup>. Anteriormente, estas disposiciones únicamente se encontraban presentes en el Decreto Ejecutivo 3301 de 1992 y en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados que, por ser un tratado suscrito y ratificado por el Estado ecuatoriano, constituye una norma aplicable en la jurisdicción nacional. Sin embargo, el artículo 41 de la Constitución, que reconoce y garantiza el derecho al asilo y al refugio, remite, para su reconocimiento, a *“la ley y a los instrumentos internacionales de derechos humanos”*<sup>293</sup>. De esta manera, si bien las organizaciones sociales y el discurso oficial al momento del lanzamiento de la Política se Estado sobre Refugio, en septiembre de 2008, consideraron un logro que se haya constitucionalizado el derecho al Refugio, debe notarse que; en primer lugar, ese derecho ha estado incluido en las Constituciones del Ecuador desde 1969 y, en segundo lugar, para su aplicación deben cumplirse los requisitos establecidos en las definiciones de refugiado previstas en los diferentes instrumentos internacionales en materia de Refugio de los que el Ecuador es suscriptor y debe aplicarse la normativa vigente, puesto que la misma Constitución remite a dichos instrumentos. Por lo tanto, el reconocimiento expreso del derecho al refugio en el texto constitucional, no implica un cambio sustancial en la materia como pretenden las organizaciones de la sociedad civil.

---

<sup>292</sup> Cfr.: Constitución del Ecuador, artículo 41.

<sup>293</sup> Constitución del Ecuador, artículo 41, inciso primero.

Por otra parte, el tema del Refugio debe ser abordado en toda la amplitud que la Constitución otorga al tema migratorio en general. Esto implica el reconocimiento de que ninguna persona puede ser considerada ilegal por su condición migratoria<sup>294</sup> y la prohibición de toda forma de discriminación, entre otros motivos, por el lugar de nacimiento, la nacionalidad o la misma condición migratoria de una persona<sup>295</sup>; sumado a los ideales constitucionales sobre libre movilidad, la eliminación paulatina de la condición de extranjero y la ciudadanía universal. Asimismo, el texto constitucional de 2008 amplía la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, al eliminar el condicionante presente en las Constituciones anteriores que se refería al ejercicio de derechos por parte de las personas extranjeras, de conformidad a la ley. Por el contrario, la Constitución de 2008 establece la igualdad de derechos conforme a la misma Constitución<sup>296</sup>, lo cual le da mayor amplitud. Con la actual Constitución, la garantía de derechos, tanto de los nacionales como de los extranjeros, se ha ampliado cuantitativamente, lo cual tiene como fin el garantizar los principios constitucionales fundamentales que orientan al Estado ecuatoriano, que son la solidaridad, la inclusión y la consecución de la igualdad –nótese que estos principios plasmados en el texto constitucional, son los mismos que orientan a la coalición gobernante-.

Sin embargo, existen implicaciones más amplias que conlleva la adopción de la nueva Constitución que influyen directamente en el tema del Refugio. En primer lugar, el nuevo texto constitucional plantea una reconcepción del Estado al cambiar el concepto tradicional de Estado de derecho, por el de “*Estado constitucional de derechos y justicia*”<sup>297</sup>, lo cual privilegia el papel del Estado como garante y responsable de la realización de los derechos de las personas<sup>298</sup>; en contraste con la noción anterior de Estado de derecho, que implicaba la responsabilidad del Estado de respetar las libertades fundamentales. En el ámbito del Refugio, esta nueva noción de Estado se debe entender desde tres ámbitos en donde se aplicarían los principios y responsabilidades de la Administración Pública en su función tutelar de derechos; debido a que el procedimiento de Refugio en el

---

<sup>294</sup> *Ibíd.*, artículo 40.

<sup>295</sup> *Ibíd.*, artículo 11.2.

<sup>296</sup> *Ibíd.*, artículo 9.

<sup>297</sup> *Ibíd.*, artículo 1.

<sup>298</sup> ECHEVERRÍA, Julio, *El Estado en la nueva Constitución*; en: ANDRADE, Santiago *et al.*, *LA Nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional, Serie Estudios Jurídicos No. 30. Quito, 2009, pp. 13 y 14.

Ecuador se inscribe en el procedimiento administrativo general para la determinación de derechos.

Por un lado, se aumentaría la responsabilidad de la Comisión de Elegibilidad, encargada de reconocer el derecho al refugio, que debe observar adecuadamente su obligación de adoptar resoluciones motivadas y en el menor tiempo posible, aplicando el principio de eficiencia. Por otro lado, la Dirección de Refugio, en tanto Secretaría Técnica de la Comisión y encargada de las entrevistas y de la realización de los Informes de cada caso, debe observar fielmente el principio del debido proceso, que incluye dotar de intérpretes a los solicitantes cuando el español no sea su lengua materna, proveer el tiempo suficiente para que los solicitantes expresen sus argumentos y darles la oportunidad de rebatir las posibles contradicciones o mal entendidos que surjan durante su entrevista. Finalmente, la noción de Estado constitucional de derechos y justicia, conlleva a que la Dirección de Refugio, en tanto unidad de Cancillería encargada de la política de refugio, cumpla los objetivos cuyo mandato prevé; que consisten en garantizar los derechos de los refugiados en el Ecuador, lo que requiere de una coordinación efectiva con otras entidades públicas y privadas para generar acciones que garanticen el ejercicio pleno de esos derechos<sup>299</sup>.

En cuanto a la adopción de políticas públicas, la Constitución de 2008 establece la participación directa de las personas, pueblos y comunidades<sup>300</sup>. Este principio guarda relación con lo establecido en el artículo 95 de la Constitución y responde a la concepción del gobierno republicano explicado anteriormente. En efecto, el artículo 95 prevé la participación de las personas en la toma de decisiones, “*de manera protagónica*” y concibe la deliberación y la participación como un derecho<sup>301</sup>, lo cual instrumentaría la democracia participativa del republicanismo. Este principio de participación en la elaboración y adopción de las políticas públicas tuvo especial aplicación durante el proceso de elaboración de la Política de Refugio y durante las discusiones para la reforma del Decreto Ejecutivo 3301 y sus efectos se podrán comprobar al momento de describir los principios, objetivos y programas que contiene la Política de Refugio de septiembre de 2008.

---

<sup>299</sup> Cfr.: Constitución del Ecuador, artículos 66, 76 y 226.

<sup>300</sup> *Ibid.*, artículo 85.

<sup>301</sup> Constitución del Ecuador, artículo 95.

Finalmente, es necesario mencionar que este nuevo marco constitucional y la nueva concepción de las relaciones entre Estado y sociedad instaurado con el cambio de Constitución; proveyó un espacio de incidencia a dichas organizaciones del que no habían gozado anteriormente. Sobre ese tema se tratará más adelante al analizar las dinámicas del subsistema de refugio durante la construcción de la Política de la materia. Por otra parte, debe tomarse en cuenta la influencia que otros cambios suscitados desde 2007 han tenido sobre el Refugio, como las nuevas políticas públicas y la dinámica del conflicto colombiano, que siempre han determinado las acciones y posturas estatales frente a la presencia de desplazados colombianos en el Ecuador.

### **3.1.3. Otros cambios fundamentales en el entorno político:**

#### **El Refugio en las políticas públicas generales: El Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Ecuador.**

Con la instalación del nuevo Gobierno en enero de 2007, se inició también la construcción del instrumento que materializaría su plan de gestión, basado en los cinco lineamientos que plantea el Movimiento PAIS para desarrollar su “Revolución Ciudadana”. Estos ejes son<sup>302</sup>: la *Revolución constitucional y democrática*, que busca sentar las bases para una sociedad justa e incluyente; la *Revolución ética*, enfocada en garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social de la gestión pública; la *Revolución económica, productiva y agraria*, encaminada a mejorar la distribución de los recursos en el desarrollo de áreas como la educación, salud, vialidad y reactivación productiva, de una forma que incluya por igual zonas rurales y urbanas; la *Revolución social*, dirigida a garantizar los derechos fundamentales de las personas, a través de políticas sociales y económicas articuladas entre sí y; la *Revolución por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana*, que tiene como objetivo insertar de manera estratégica al Ecuador en el mundo, fomentando la integración regional y manteniendo una política internacional clara y soberana frente a otros Estados y frente a los organismos multilaterales. Los resultados de la construcción de la política pública que articulara los objetivos de Gobierno se plasmaron en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, que fue renovado en 2009 para cubrir el

---

<sup>302</sup> Cfr.: SENPLADES, *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Versión Resumida*, Quito, 2009, p. 5.

período hasta 2013. El Plan Nacional de Desarrollo tiene la función de orientar la totalidad de la planificación estatal, lo cual se encuentra plasmado en el artículo 280 de la Constitución que condiciona la sujeción de toda política, programa o proyecto público al Plan Nacional de Desarrollo; así como la asignación de recursos públicos y la inversión<sup>303</sup>.

El objetivo de abarcar de manera integral la gestión pública, contempla también la gestión estatal frente al Refugio, lo cual se expresa a partir de la Meta 2.10, como parte de la Política 2 “*Apoyar la vigencia del derecho internacional, en especial en los temas de los derechos humanos y el ambiente*”, del Capítulo sobre Política Exterior. En consecuencia, el Plan Nacional de Desarrollo establece los siguientes objetivos orientadores en materia de Refugio<sup>304</sup>:

1. Promover la legalización de personas que ameritan la protección internacional del estatuto de refugiado en el Ecuador.
2. Ejecutar una política de garantía de los derechos de los refugiados.
3. Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, en temas de refugio.
4. Fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad.
5. Armonizar con el derecho internacional la legislación nacional sobre refugiados y formular una política pública sobre este tema.

Por otra parte, en marzo de 2007, se lanzó públicamente el Plan Ecuador como una política de Estado para la atención y el desarrollo de la frontera norte. Como mencionara el Secretario Técnico del Plan Ecuador al momento de su creación, Juan Martínez, el progresivo deterioro de la seguridad y las condiciones de vida en la frontera a causa de los elementos derivados directamente de la dinámica del conflicto colombiano hacen necesario implementar una política de

---

<sup>303</sup> Cfr.: Constitución del Ecuador, artículo 280.

<sup>304</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Política Exterior*, Quito, 2007, pp. 52 – 54.

estado que fomente la seguridad humana, entendida ésta como el desarrollo integral de la población<sup>305</sup>. En concordancia, “la principal medida de prevención es fortalecer los mecanismos que permitan un desarrollo sostenible en la zona de frontera”<sup>306</sup>, puesto que no se puede prevenir el contagio de la violencia y la ilegalidad, sin mejorar la calidad de vida de la población fronteriza y sin un mejoramiento de la infraestructura social básica, la administración de justicia y el control de ilícitos<sup>307</sup>. Con esos objetivos, el Plan Ecuador concibe las siguientes estrategias<sup>308</sup>:

1. Fortalecimiento institucional para la paz y el desarrollo.
2. Reactivación económica y empleo.
3. Mejoramiento de la infraestructura social básica.
4. Manejo sostenible de recursos naturales.
5. Administración de justicia y control de ilícitos.
6. Derechos humanos, asistencia humanitaria y refugio.
7. Protección de la soberanía nacional e integridad del Estado.

En lo referente al sexto eje; esto es, Derecho humanos, asistencia humanitaria y refugio, el Plan Ecuador considera necesario aplicar los siguientes programas<sup>309</sup>:

1. Promover el conocimiento de los derechos fundamentales de las personas, así como la difusión de los diferentes mecanismos de protección y defensa de los derechos humanos desde los actores gubernamentales, los gobiernos seccionales y las organizaciones de la sociedad civil;

---

<sup>305</sup> Cfr.: MARTINEZ, Juan, *Plan Ecuador: fronteras de paz*, en: JARAMILLO, Grace, comp. *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, FLACSO-OEA-PNUD, Quito, 2009, pp. 287-289.

<sup>306</sup> MARTINEZ, Juan, *Plan Ecuador: fronteras de paz*, en: JARAMILLO, Grace, comp. *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, FLACSO-OEA-PNUD, Quito, 2009, pp. 287.

<sup>307</sup> Cfr.: MARINEZ, Juan, *op. cit.*, pp. 287-290.

<sup>308</sup> *Ibid.*, pp. 289-290.

<sup>309</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Política del Ecuador en Materia de Refugio*, Quito, 2008, p. 25.

2. Fortalecer los programas de capacitación en derechos humanos para los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y sociedad civil, entre otros;
3. Promover la transparencia y equidad en el análisis de los casos específicos relacionados con la violación de los derechos humanos;
4. Fortalecer los planes de contingencia para enfrentar mayores flujos de desplazados en la zona.
5. Coordinar tareas y experiencias, y compartir información con organismos internacionales y ONG para desarrollar un trabajo conjunto en el tema de desplazados.

Como puede observarse, la inclusión del Refugio en las nuevas políticas públicas generales del Estado es importante. A diferencia de las políticas generales adoptadas en años anteriores, como el Plan Nacional de Derechos Humanos y el PLANEX 2020, la inclusión del tema en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Ecuador comprende una visión más amplia sobre la temática y, por primera vez, establecen una agenda de objetivos y estrategias a adoptarse. Al respecto, el Modelo Advocacy Coalitions Framework, resalta la función de otras políticas públicas en la generación de políticas específicas sobre un tema determinado, puesto que su influencia genera una mayor apertura del entorno político para la inclusión del tema en la agenda gubernamental, obviamente, siempre que exista la voluntad política para ello. Muestra de esa influencia de las dos políticas descritas es la adopción de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo como Metas principales de la Política sobre Refugio de 2008.

### **Cambios cognitivos sobre el contexto del desplazamiento forzado de colombianos en el Ecuador.**

Los cambios constitucionales y el lenguaje sobre la libre movilidad y la garantía de los derechos fundamentales, jugaron también un papel preponderante en la manera en que el nuevo Gobierno concibió el Refugio a partir de su posesión



en 2007. Además del discurso oficial favorable hacia los refugiados y a los migrantes en general, también hubo cambios en cuanto al conocimiento de la problemática social del Refugio, provistos por investigaciones de campo encomendadas por el Gobierno para determinar las necesidades de protección en la zona de frontera.

En febrero de 2008, el Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social –CEPAR, presentó una investigación realizada a petición del Gobierno ecuatoriano y financiada por ACNUR, mediante la cual dieron a conocer los resultados de un sondeo de la población en necesidad de protección internacional en la zona de frontera norte del Ecuador. Dicha investigación tendría como objetivo respaldar las cifras que había venido manejando el ACNUR sobre la magnitud del desplazamiento forzado en el Ecuador y sacó a la luz, que en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana, se encontrarían alrededor de 85 mil personas colombianas, de las cuales, 59 mil declaraba estar en necesidad de protección internacional. De esas 59 mil personas, se determinó que alrededor de 35 mil nunca solicitaron refugio<sup>310</sup>. Estas cifras respaldaron objetivamente el mensaje que el ACNUR y el mismo Gobierno habían reiterado en varias ocasiones, sobre la incapacidad del Sistema de Refugio estatal para cubrir la totalidad de los requerimientos de Refugio en el Ecuador. Además, debe tenerse en cuenta que la presencia de esa población no registrada en la frontera norte, representaba para el Ecuador un grave problema que se sumaba a las condiciones de inseguridad, violencia y precariedad de la calidad de vida que serían identificados por el Plan Ecuador como un problema público sobre el cual el Estado debía tomar acciones.

A esta nueva información objetiva, debe sumarse el mensaje que desde el Gobierno se transmitía sobre la presencia de refugiados en el Ecuador. En efecto, altos funcionarios del Gobierno que incluían al Presidente Correa, al Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Gustavo Larrea y la Ministra de Relaciones Exteriores, María Fernanda Espinoza, emitieron declaraciones favorables a la regularización de los extranjeros en el país. De esta manera, el

---

<sup>310</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Política del Ecuador en Materia de Refugio*, Quito, 2008, p. 24.

Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa, el 9 de febrero de 2007, anunció un proceso de regularización de 500 mil colombianos residentes en el Ecuador. Esta declaración fue ratificada posteriormente por la Ministra Espinoza, quien además anunció la agilización de 25 mil solicitudes de refugio<sup>311</sup>. Igualmente, durante el lanzamiento del Plan Ecuador, en marzo de 2007, el Presidente de la República manifestó que *“no hay seres humanos ilegales [...] no podemos tener la doble moral que exige para los compatriotas un trato justo y olvida a los refugiados de otros pueblos”*<sup>312</sup>. Asimismo, en el ámbito institucional, en julio de 2007, se fortaleció la gestión del Refugio mediante la creación de la Dirección General de Refugiados –denominada Dirección de Refugio a partir de octubre de 2010-, como unidad autónoma en la Cancillería, pues anteriormente era una Oficina dependiente de la Dirección General de Derechos Humanos de ese Ministerio.

En el marco del modelo Coalitions Advocacy Framework así como desde la teoría constructivista, el discurso juega un papel fundamental en el impulso de políticas públicas, pues es la herramienta de que se valen los actores para describir y analizar las controversias públicas y para delinear sus ámbitos de acción. Como se puede observar, si se compara con las declaraciones que emitiera el ex Presidente Gutiérrez y su Ministro de Trabajo, referente a las amenazas a la seguridad y a la estabilidad laboral que la presencia de colombianos constituye en el Ecuador, puede evidenciarse un cambio de orden cognitivo y de valores sobre la problemática del Refugio, que se expresa también en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Ecuador y que influirá en el contenido de la Política de Refugio y la visión de esta problemática frente al conflicto colombiano, especialmente, a raíz del bombardeo del ejército colombiano al campamento de Raúl Reyes, número dos de las FARC, en territorio ecuatoriano. A continuación, se analizará la influencia de dicho acontecimiento, en tanto impulsador del discurso gubernamental sobre el cumplimiento de las responsabilidades del Ecuador en materia de Refugio y la carga que los efectos del conflicto colombiano representan para el país.

---

<sup>311</sup> SCHUSSLER, S. *op. cit.* p. 72.

<sup>312</sup> *Ibíd.*, p. 31.

## El bombardeo de Angostura de marzo de 2008 y su influencia en el Refugio.

Como señala Grace Jaramillo, investigadora de la FLACSO, el bombardeo por parte del ejército colombiano al campamento de Raúl Reyes, que se encontraba en territorio ecuatoriano, “es el resultado final de una serie de desencuentros que han sido notables a lo largo de los últimos diez años”<sup>313</sup>. En efecto, la permanente presión de Colombia para encontrar contrapartes regionales, desde la implementación del Plan Colombia, para desarrollar su lucha contra los grupos insurgentes en su territorio, ha marcado las relaciones entre ambos países, distanciando cada vez más sus agendas bilaterales, especialmente en temas de seguridad<sup>314</sup>.

A raíz del bombardeo en territorio ecuatoriano, efectuado el 1 de marzo de 2008, se desarrolló un largo proceso de ruptura de las relaciones bilaterales, agudizado por los permanentes intercambios de acusaciones, réplicas y contrarréplicas entre los Presidentes ecuatoriano y colombiano. A pesar de los esfuerzos internacionales por que Ecuador y Colombia restituyesen sus relaciones, generados en el seno de la OEA y en el Grupo de Río, el acercamiento entre los dos países no pudo concretarse debido a la creciente desconfianza entre los dos Presidentes y el constante clima de ataques mutuos<sup>315</sup>. Principalmente, Colombia inició una campaña mediática en contra del Gobierno ecuatoriano en la que se lo acusaba de vínculos con las FARC<sup>316</sup>.

En respuesta a la imposibilidad de lograr un acercamiento, el Ecuador, a finales de 2008, estableció cinco demandas concretas que Colombia debía cumplir para restablecer las relaciones diplomáticas; a pesar de que se habían restablecido mecanismos como la Cartilla de Seguridad entre los ejércitos colombiano y ecuatoriano para atender temas sensibles de la frontera y no se afectaron las relaciones comerciales<sup>317</sup>. Los cinco puntos que estableció Ecuador fueron: que Colombia cesara la campaña de difamación contra el Gobierno y el

---

<sup>313</sup> JARAMILLO, Grace, *La crisis entre Ecuador y Colombia*, en: JARAMILLO, Grace, comp. *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, FLACSO-OEA-PNUD, Quito, 2009, p. 11.

<sup>314</sup> JARAMILLO, Grace, *Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura*; en: JARAMILLO, Grace, comp. *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, FLACSO-OEA-PNUD, Quito, 2009, p. 15.

<sup>315</sup> *Ibid.*, pp. 15-18.

<sup>316</sup> FALCONI, Fander, *¡Con Ecuador por el Mundo! La política internacional ecuatoriana*, Editorial El Conejo, Quito, 2010, p. 69.

<sup>317</sup> JARAMILLO, Grace, *Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura*; en: JARAMILLO, Grace, comp. *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, FLACSO-OEA-PNUD, Quito, 2009, pp. 17 y 19.

Presidente ecuatoriano sobre las presuntas vinculaciones con las FARC; el reforzamiento militar por parte de Colombia en su frontera con Ecuador para evitar la infiltración de grupos armados irregulares en territorio ecuatoriano; la entrega de información sobre el bombardeo y de los videos, información documental y magnética de los computadores de Raúl Reyes en lo que se alegaba se evidenciaban los vínculos entre Ecuador y las FARC; la reparación de los daños económicos ocasionados por el bombardeo y la indemnización a la familia de Franklin Aisalla, el ecuatoriano muerto en el ataque de Angostura y un compromiso económico para apoyar las tareas del ACNUR en el Ecuador para solventar los costos que los refugiados colombianos representan para el este país<sup>318</sup>.

Sin embargo, no se evidenció una verdadera voluntad de Colombia para cumplir las condiciones que planteó el Ecuador para que pudieran restablecerse las relaciones entre ambos países y las tensiones continuaron hasta finales de 2010. Esta tensión imperante y la ya tradicional posición ecuatoriana de no intervención en el conflicto colombiano, al igual que su percepción de ser una víctima de los efectos del conflicto y exigir la corresponsabilidad colombiana frente a sus refugiados, se evidencian en los comunicados oficiales de Cancillería y en el discurso de posesión de Rafael Correa, de agosto de 2009:

**Boletín de prensa No. 192, 13 de Marzo del 2008:**

El Gobierno del Ecuador debe recordar que es una víctima más del conflicto colombiano, no su propiciador. Los guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes vienen al Ecuador desde Colombia.

Ante la incapacidad de Colombia de impedir que una parte de los efectivos del grupo irregular FARC crucen la línea de frontera y se instalen clandestinamente en el Ecuador, nuestro país ha desplegado once mil efectivos de las Fuerzas Armadas y policiales en la frontera binacional, con alto costo económico para el Estado ecuatoriano, que debe distraer ingentes recursos de otras urgencias sociales.

El Estado colombiano tiene la obligación bajo el Derecho Internacional de impedir que los efectos de su conflicto interno rebasen las fronteras y afecten a las sociedades y territorios de los países vecinos, obligación internacional que no ha cumplido a cabalidad en lo que concierne a la República del Ecuador.<sup>319</sup>

---

<sup>318</sup> FALCONI, Fander, *op. cit.*, pp. 69 y 70.

<sup>319</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Boletín de prensa No. 192, Quito, 13 de Marzo del 2008, *Ecuador llama a Colombia a controlar que grupos irregulares colombianos no ingresen en territorio ecuatoriano*; en: <http://www.mmree.gob.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2008/marzo/bol192.htm>

### **Discurso de posesión del Presidente Correa, agosto de 2009:**

Mientras tanto, existe una nueva arremetida mediática a nivel internacional para esta vez hacernos pasar como hostiles hacia Colombia. Cuánta hipocresía. ¿Es que el mundo ha olvidado los 7 años de bombardeo con glifosato en la frontera norte, pisoteando cualquier sentido de buena vecindad? ¿Es que ya nos olvidamos del bombardeo del 1ro. De Marzo del 2008, atentando contra todo derecho internacional? ¿Es que olvidamos que mientras Colombia tiene apenas 3.000 hombres algo cerca de su frontera sur, teniendo el segundo ejército más grande de Latinoamérica, nosotros tenemos cerca de 10.000? ¿Es que el mundo ha olvidado las decenas de millones de dólares que gastamos por cuidar una frontera que Colombia deliberadamente ha descuidado? ¿Es que hemos olvidado las decenas de miles de refugiados y desplazados colombianos que acoge el Ecuador? No esperamos palmas por aquello, pero tampoco tanta ingratitud y cinismo. [...]Que el mundo entero entienda: los problemas de guerrilla, de paramilitarismo, de narcotráfico, de cultivos de coca, de incapacidad de control del territorio nacional, de narcopolítica, de parapolítica, no están en Ecuador, están en Colombia.<sup>320</sup>

El mensaje contenido tanto en el comunicado oficial de Cancillería, como en el discurso presidencial, resaltan la responsabilidad de Colombia hacia el Ecuador por los perjuicios que su falta de control en la frontera común acarrea hacia este país. Dentro de esos perjuicios, se encuentra sin duda, el tema del desplazamiento forzado de colombianos, que no sería más que otra consecuencia de la falta de compromiso de Colombia para ejercer un control efectivo de su territorio. Asimismo, puede observarse que el mensaje gubernamental resalta el cumplimiento del Ecuador en materia humanitaria al atender a esa población refugiada. En opinión del ex Canciller Fander Falconí:

El Ecuador tiene derecho a hablar de migración en el planeta, ya que es el más grade receptor de refugiados en el continente americano. Por los desplazamientos humanos que provoca el conflicto colombiano [...] debemos destinar recursos económicos para atender a aquellas personas necesitadas de protección internacional.<sup>321</sup>

### **3.2. La Política del Ecuador en Materia de Refugio de septiembre de 2008.**

Una vez descritos los principales elementos vinculados con el Refugio como consecuencia de los cambios en el contexto político ecuatoriano a partir de 2007, se presentará a continuación el análisis de las condiciones que determinaron la adopción de una política de Estado sobre Refugio, así como sus contenidos e implementación.

---

<sup>320</sup> Rafael Correa, *Discurso de posesión, 18 de agosto de 2009*; en:

<http://www.embajada-ecuador.ru/ecuador/index.php/noticias/224-discurso-de-posesion-de-presidente-correa.html>

<sup>321</sup> FALCONI, Fander, *op. cit.*, p. 26.

### **3.2.1. La adopción de la Política sobre Refugio en el nuevo contexto político ecuatoriano.**

La adopción de la Política del Ecuador en Materia de Refugio, presentada formalmente por la Cancillería el 16 de septiembre de 2008, debe leerse en el marco del contexto político imperante en el Ecuador en ese momento. Por un lado, se había adoptado recientemente la nueva Constitución que consagraba los principios de inclusión, solidaridad y los derechos de movilidad humana; así como la participación activa de las personas y las organizaciones en la toma de decisiones sobre políticas públicas. Asimismo, se habían implementado políticas públicas generales como el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Ecuador que contienen disposiciones y programas específicos sobre las personas refugiadas y el desarrollo integral de la frontera norte y existía un ambiente favorable hacia la situación de los refugiados, reflejado en el mensaje de las autoridades ecuatorianas. Por otro lado, se había recrudecido la tensión con Colombia a causa de la incursión militar en territorio ecuatoriano, lo cual trajo nuevamente a la mesa el tema de los refugiados colombianos en el Ecuador.

En ese contexto, es importante tomar en cuenta el hecho de que algunos de los funcionarios gubernamentales con capacidad de decisión e incidencia, se encontraban en ese momento en puestos claves para el tema del Refugio. Esto se aplica particularmente al entonces Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Gustavo Larrea, quien es un activista de derechos humanos vinculado desde hace ya algunos años a la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos -ALDHU, que venía trabajando con la población desplazada de Colombia en la zona fronteriza, especialmente en la provincia de Sucumbíos y cuya visión sobre los desplazados colombianos es favorable a mejorar sus condiciones de vida y a su regularización. Su posición sobre la temática del Refugio en el Ecuador se hace clara al analizar el texto del discurso de presentación de la Política de Refugio de 2008:

[...] Esta, lamentablemente es la realidad de miles de refugiados en el mundo [en referencia a la violencia, la guerra y las inequidades presentes en el contexto mundial actual]; para el Ecuador, la realidad de nuestros hermanos colombianos que por cientos cruzan la frontera norte de Ecuador en busca de seguridad, de un espacio en el que pueda reconstruirse como familias, como seres humanos libres de miedo y aprensiones.

No obstante los impactos sociales y económicos que supone para el país, el Ecuador sobre la base de sus principios fundamentales –que abogan por un mundo de paz, solidario y de libre movilidad-, ha decidido trabajar con denuedo para asegurar el cumplimiento de los derechos imprescriptibles de todos los refugiados que nuestro territorio acoge, en el marco de un desarrollo integral con las comunidades receptoras.

[...] Somos un país de paz y nuestro Gobierno de la Revolución Ciudadana forja una lucha diaria contra la inequidad, la pobreza, la exclusión [...]<sup>322</sup>

El hecho de que el Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa mantuviera una visión similar a las organizaciones de la sociedad civil –en efecto, parte de su trayectoria la realizó en una organización no gubernamental-, y de que el Gobierno en general estuviera a favor de regularizar a los ciudadanos colombianos y ampliar la protección internacional del Refugio, constituye un punto de apertura en el entorno político con el que las organizaciones de la sociedad civil no habían contado antes. Si bien la estrategia de esas organizaciones fue mantener alianzas con el ACNUR y, cuando tenían la oportunidad, impulsar cambios de política secundarios en materia de refugio –adopción de Acuerdo Ministeriales y la mención de la temática en las políticas generales-; nunca contaron con el grado de apertura dentro del Gobierno para poder posicionar sus planteamientos en la Agenda gubernamental y expresarlos en una política pública específica sobre Refugio. En el marco del modelo Advocacy Coalitions Framework, el papel que el Ministro Coordinador jugaría, sería el de mediador que establece los puentes entre el marco político general y los actores del subsistema que hasta entonces habían estado relegados por el Estado y el mismo ACNUR, que, como se vio en el Capítulo anterior, mantenía una posición estratégica oficial de alianza con el Estado y con las ONG que desarrollaban sus proyectos, lo que hacían viable su permanencia en el Ecuador.

En este marco de apertura del contexto político al tema de Refugio, desde inicios de 2008, se iniciaron varias acciones de diálogo entre el Estado, la sociedad civil y el ACNUR que, vale recalcar, a diferencia de los procesos de diálogo para adoptar el Plan Nacional de Derechos Humanos y el PLANEX 2020, presentaban una gran apertura hacia la inclusión efectiva del Refugio en la Agenda política. A continuación, se describirá el proceso de formulación y legitimación de la Política del Ecuador en Materia de Refugio de 2008, y se identificará el papel

---

<sup>322</sup> Gustavo Larrea, Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa, *Palabras preliminares*; en: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Política del Ecuador en Materia de Refugio*, Quito, 2008, p. 1.

que los actores tuvieron en el establecimiento de los objetivos y el contenido de dicha política pública.

### **3.2.2. La formulación de la política pública sobre Refugio.**

Con el impulso que obtuvo el tema del Refugio en el contexto descrito, el antecedente de mayor importancia para la formulación de la política estatal constituyeron las Consultas Nacionales sobre Refugiados, realizadas entre el 3 y el 4 de julio de 2008 en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Estas Consultas fueron impulsadas por ACNUR con el objetivo de identificar las necesidades del conjunto de la población en necesidad de protección internacional e incluirlas en la Política estatal de Refugio, sobre la que se empezaría a trabajar<sup>323</sup>. En estas Consultas, participaron más de 100 representantes de Ministerios, organizaciones de la sociedad civil y de refugiados y organismos internacionales. Como resultado de este proceso de coordinación interinstitucional, se adoptó un Plan de Acción proyectado para dos años, cuya ejecución estaría a cargo, principalmente, de la Dirección de Refugio, el Plan Ecuador y el ACNUR, con el soporte de las organizaciones de la sociedad civil que están expresamente incluidas en el Plan de Acción como corresponsables del cumplimiento de los programas<sup>324</sup>.

El Plan de Acción estableció cuatro programas que mantienen concordancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en materia de Política Exterior y derechos humanos y de los migrantes y refugiados<sup>325</sup>. Estos cuatro programas son: 1) Normativa y fortalecimiento de la institucionalidad del Sistema de Refugio en el Ecuador; 2) Integración y derechos de los refugiados; fronteras solidarias y Ciudades solidarias; 3) Fortalecimiento de una cultura de paz y convivencia y; 4) Implementación de una agenda regional de protección<sup>326</sup>. Entre los principales temas que se aborda se encuentra la mejora del acceso al Sistema de Refugio para ampliar la cobertura de la documentación –lo cual va ligado al

---

<sup>323</sup> BENVIDES, Gina y Gardenia Chávez, *op. cit.*, p. 270.

<sup>324</sup> Cfr.: -ACNUR, *Fortaleciendo la protección de las personas refugiadas en el Ecuador. Consulta Nacional. Plan de Acción*, Quito, 2008, p s/n.

<sup>325</sup> Supra, p. 106.

<sup>326</sup> Cfr.: MRECI-ACNUR, *Fortaleciendo la protección de las personas refugiadas en el Ecuador. Consulta Nacional. Plan de Acción*, Quito, 2008, p s/n.



fortalecimiento institucional de la Dirección de Refugio- y el impulso de mecanismos para garantizar el acceso a derechos fundamentales como educación, vivienda, salud que fomenten la integración local de la población refugiada.

Estas necesidades identificadas en el Plan de Acción, fueron recogidas en la Política de Refugio de septiembre de 2008. El proceso de construcción de la Política estuvo a cargo del grupo de trabajo conformado por los siguientes instituciones: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Secretaría Técnica del Plan Ecuador, Alto Comisionado de los Derechos Humanos para los Refugiados-Ecuador<sup>327</sup>. Este grupo interinstitucional fue denominado Grupo Promotor y sería el encargado de ejecutar la Política de Refugio y cumplir con los objetivos generales previstos en ella<sup>328</sup>:

- Garantizar una plena protección de la población vulnerable, en un sentido amplio del término, [...] que garantice el ejercicio efectivo de los derechos humanos y ciudadanos por parte de los refugiados extranjeros establecidos en nuestro país.
- Brindar garantías para obtener soluciones efectivas y duraderas a la situación de los refugiados. Se contempla soluciones duraderas como la repatriación voluntaria, que sería la óptima, pero la situación colombiana no hace viable en el mediano plazo esta solución. Por lo tanto, se plantea como viable la integración local en igualdad de condiciones que los ecuatorianos, dentro del enfoque de desarrollo del Gobierno Nacional.

Estos objetivos generales, a su vez, fueron contextualizados a nivel político en las declaraciones de la entonces Canciller, María Isabel Salvador, quien, en la presentación de la Política de Refugio, manifestó lo siguiente:

---

<sup>327</sup> Cfr.: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Política del Ecuador en Materia de Refugio*, Quito, 2008, p. 16.

<sup>328</sup> *Ibíd.*, p. 22.

Otorgar protección a estas personas [desplazadas], sobre la base de su reconocimiento como refugiados, es una prioridad para el Gobierno ecuatoriano, que procura la protección efectiva de la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad de aquellos hermanos, que se han visto obligados a abandonar su país de origen.

Luego de un análisis serio y profundo de la problemática del desplazamiento forzado hacia nuestro país, el Gobierno de la Revolución Ciudadana ha diseñado una política que enfoque el fenómeno de refugio como parte integral del derecho fundamental a la movilidad humana<sup>329</sup>.

En efecto, los objetivos generales planteados en la Política de Refugio surgieron de la identificación de las falencias en el proceso de Refugio que se venía implementando desde el año 2000. No obstante, debe notarse que la mayor parte de las falencias identificadas concuerdan con las falencias que las organizaciones de la sociedad civil habían planteado en años anteriores, lo cual da cuenta de su participación e incidencia en el contenido de la Política de Estado sobre Refugio. Las falencias señaladas en la Política de Refugio son las siguientes<sup>330</sup>:

- La mayor parte de los refugiados en el Ecuador no cuenta con el reconocimiento oficial y legal de su situación, lo cual conduce a la población refugiada a una situación de extrema vulnerabilidad.
- El sistema actual de reconocimiento del estatuto de refugiado, basado en un sistema individualizado, no puede dar respuesta a la gran cantidad de personas que necesitan protección internacional y la centralización del procedimiento en Quito lo ha tornado ineficiente.
- La situación de la población desplazada se agrava por el hecho de que las miles de personas que no son reconocidas como refugiadas, continúan viviendo en el Ecuador en condición migratoria irregular.
- No existe en la sociedad ecuatoriana en general, ni en las instituciones públicas en particular, información suficiente sobre la situación de los refugiados y sobre los compromisos internacionales del Ecuador en materia de Refugio.

---

<sup>329</sup> SALVADOR, María Isabel, Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Palabras preliminares*; en: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Política del Ecuador en Materia de Refugio*, Quito, 2008, p. 3.

<sup>330</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Política del Ecuador en Materia de Refugio*, Quito, 2008, pp. 28-30.

- Se ha fomentado la xenofobia en contra de la población colombiana, a causa de la visión que los medios de comunicación dan sobre ésta, lo cual no ha ayudado a que la población tenga una actitud solidaria con los refugiados. Asimismo, se ha confundido la situación de los refugiados con el contexto migratorio en general y con los temas de seguridad nacional.
- El contexto de la sociedad ecuatoriana ha fomentado el miedo entre los refugiados a no acercarse a las instituciones estatales para regularizar su situación. Esto se agrava a causa del desconocimiento sobre los derechos de los refugiados en el Ecuador.
- Como consecuencia, la gran mayoría de población refugiada vive en el Ecuador en condición de “invisibilidad”, lo cual dificulta su acceso a servicios básicos y al ejercicio de sus derechos fundamentales en general. Además, la expone a deportaciones o detenciones, lo cual viola el principio de no devolución.
- El cumplimiento de los compromisos asumidos en el Plan de Acción de México de 2004 no ha sido una prioridad gubernamental hasta la actualidad, lo que se ha traducido en una ausencia de políticas nacionales sobre Refugio y se refleja en la ejecución de acciones aisladas que no dan una solución definitiva a la situación de los refugiados en el país.
- No existen compromisos entre Colombia y Ecuador para afrontar la situación de los refugiados, a pesar de que su presencia en el Ecuador es una consecuencia directa del conflicto colombiano.

Como se ha mencionado, debe notarse que las falencias que el Estado ha reconocido en la Política de Refugio presenta un lenguaje similar al que ha manejado el ACNUR y la sociedad civil sobre el Refugio. De esta manera, se parte de la misma noción de que la gran mayoría de personas colombianas en el Ecuador son refugiadas, al manifestarse en la Política que la mayor parte de los refugiados en el Ecuador no cuente con el reconocimiento oficial o que la mayoría de refugiados en el país vivan en la “invisibilidad”; lo cual es un reflejo del concepto de la sociedad civil y el ACNUR sobre personas en situación de refugio que, como

se indicó en el capítulo anterior, incluyen -para esas organizaciones- a los solicitantes ya negados y a los refugiados “potenciales” pero que no han sido identificados todavía. Igualmente, el hecho de que se declare que el sistema individualizado de refugio no puede dar soluciones a la población refugiada, guarda relación con los planteamientos de la sociedad civil sobre su visión de ampliar los criterios de elegibilidad para evitar aplicaciones que a su parecer son restrictivas<sup>331</sup>. No obstante, también cabe recordar que la Política de Refugio fue elaborada y aprobada bajo la supervisión del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa que, como se indicó, estaba a cargo de Gustavo Larrea, quien compartía la visión de las organizaciones de la sociedad civil, lo cual explicaría la incidencia de la participación de esas organizaciones y la concordancia de los términos empleados en la Política de Refugio.

Como se verá a continuación, las Metas y programas establecidos en la Política de Refugio, también guardan un lenguaje y objetivos similares a los de los planteamientos de las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, con la salida de Larrea del Ministerio Coordinador y con el descrédito del procedimiento de registro en la frontera norte, que se abordará al analizar el programa correspondiente, la implementación de la Política de Refugio en los términos que fue concebida se vio limitada, al igual que el posicionamiento que la sociedad civil había adquirido en el subsistema de Refugio.

### **3.2.3. Programas e implementación: Avances y limitaciones**

La Política de Refugio contempla cinco Metas a cumplirse, las mismas que cuentan con sus respectivos programas de acción y con sus resultados esperados. A continuación, se describirán las metas de la Política de Refugio y se analizará el grado de cumplimiento y las limitaciones que han enfrentado, concretamente con relación a lo planteado en cada programa u objetivo.

---

<sup>331</sup> Supra, p. 68

**Meta 1: Promover la legalización o regularización de las personas que ameritan la protección internacional del estatus de refugio en el Ecuador.**<sup>332</sup>

**Meta 1: Programa 1:**

Identificación de personas que ameritan estatus de refugiado y divulgación del procedimiento para ser reconocidos como tales.

**Resultado:**

Determinar la magnitud real de la presencia en la Frontera Norte de población de ciudadanos colombianos con necesidad de protección internacional y, posteriormente, a partir de la segunda mitad de 2008, desarrollar un estudio similar que incluya todo el país.

**Actividades:**

Estudio del CEPAR para determinar presencia de población colombiana en las provincias de Frontera Norte –Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana-.

Diseñar y ejecutar una segunda parte del estudio (realizado por CEPAR-ACNUR), que incluya a todo el país, a partir de la segunda mitad de 2008.

**Avances:** En efecto, como se indicó anteriormente, el estudio del CEPAR sobre la presencia de población en necesidad de protección internacional, cuyos resultados se presentaron en febrero de 2008, constituyó la base para determinar la presencia de alrededor de 84. 494 personas colombianas en la Frontera Norte. De estas, se determinó que el 70% -58.838 personas- se encontraba en necesidad de protección internacional. Asimismo, se determinó que existían 35.029 personas que no se encontraban registradas en el sistema oficial del Refugio, lo que les valió la denominación de “invisibles” y fue el motivo por el que se realizó el programa de Registro Ampliado de solicitantes de refugio de nacionalidad colombiana en la Frontera Norte<sup>333</sup>, contemplado en el tercer programa de la Meta 1, descrito más adelante. Como se señala en la Política de Refugio, el estudio dio a conocer las necesidades de protección en la zona fronteriza, además del hecho de que esas personas, a causa de la irregularidad y la vulnerabilidad que su situación implica, se encuentran marginadas de participar en las vidas de sus comunidades y de poder integrarse efectivamente.

**Limitaciones:** No se cumplió con el segundo estudio previsto, lo cual no permitió la consecución del resultado encaminado a determinar la presencia de población

---

<sup>332</sup> N.B.: La Meta 1 consta de tres Programas que se analizan por separado dada sus diferentes ámbitos de aplicación.

<sup>333</sup> MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO E INTEGRACIÓN, Política del Ecuador en Materia de Refugio, Quito, septiembre, 2008, pp.35 y 36.

en necesidad de protección internacional en todo el país y a garantizar el acceso al Sistema Nacional de Refugio de esa población.

#### **Meta 1: Programa 2**

Diseño de una política de garantía de los derechos y legalización de los refugiados

#### **Resultados**

Dar firme cumplimiento a una agenda que se desprende de la Declaración y del Plan de Acción de México de 2004.

#### **Actividades**

Conformar un triángulo entre doctrina, estrategias, programas e institucionalidad y financiamiento.

Precisión y cumplimiento de los procedimientos para ser reconocidos como refugiados y los mecanismos de legalización, como prioridad.

Adopción e implementación paralela del *modelo mixto* para los procedimientos y mecanismos de reconocimiento del estatus de refugiado: registro ampliado –primera prioridad a corto plazo-, fortalecimiento del sistema actual y registro en grupo para posibles flujos masivos.

**Avances:** La adopción de la Política de Refugio constituyó un hito para el Ecuador, que fue el primer país de América Latina en contar con una política específica sobre la materia. Asimismo, se logró mantener el financiamiento por parte del ACNUR para fortalecer la institucionalidad, especialmente mientras se desarrollaba el procedimiento de Registro Ampliado y posteriormente, para la apertura de oficinas provinciales en las ciudades de la frontera norte. En cuanto a la adopción del modelo mixto, éste estuvo en marcha mientras se ejecutaba el Registro Ampliado –entre marzo de 2009 y marzo de 2010-.

**Limitaciones:** A parte de la Política de Refugio, no se han desarrollado otras propuestas de política pública para la atención de la población refugiada. Igualmente, el modelo mixto concluyó con la finalización del Registro Ampliado, sin que se elaborara un plan de contingencia en caso de flujos masivos, ni se actualizara la información de país de origen que sirvió de base para la aplicación de los criterios que orientaron el Registro Ampliado, esto es, la procedencia de los desplazados de zonas donde el umbral de violencia a causa del enfrentamiento era elevado y, por lo tanto, existía una amenaza real e inminente a sus vidas, seguridad o libertad personales.

### **Meta 1: Programa 3**

Registro Ampliado de refugiados y de solicitantes de refugio

#### **Resultados**

Reconocimiento de unas 50 000 personas con necesidad de protección internacional en la región de frontera hasta junio de 2009 –*población ya presente en la región*–.

Aplicación del registro ampliado a otras regiones del país, implementando las lecciones aprendidas del Registro Ampliado en el procedimiento regular de determinación de la condición de refugiado, para tener un sistema nacional más ágil y eficiente.

#### **Actividades**

Plan Operativo, cronograma y presupuesto.

**Avances:** El Programa de Registro Ampliado constituyó el elemento más visible de la Política de Refugio debido a su implementación en zonas donde la presencia del Estado no es muy fuerte, como son los poblados de la frontera norte. Mediante este procedimiento, se trasladó la totalidad del proceso de determinación de la condición de refugiado –registro, entrevistas, documentación, junto con una Comisión *ad hoc*– a las zonas de frontera y fue posible realizar la totalidad del procedimiento en un solo día, con lo cual, durante el año que duraron la brigadas de Registro Ampliado, se otorgaron más de 27 mil visas de refugiado<sup>334</sup>. Este procedimiento expedito, de reconocimiento en base a la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena<sup>335</sup>, fue posible a través de la clasificación de los motivos por los que salían los solicitantes de refugio de Colombia, lo cual permitió identificar dos grandes parámetros de la definición de Cartagena para aplicarlos durante el Registro Ampliado: conflicto interno y violación masiva a los derechos humanos<sup>336</sup>. Asimismo, se contó con una base de datos provista por el ACNUR, en la cual se catalogaban los municipios de Colombia en base a la información de país de origen obtenida, que daba cuenta de los índices de violencia de dichos municipios. En cuanto al presupuesto, el Registro Ampliado fue cubierto con un monto de un millón de dólares, de los cuales el Estado ecuatoriano aportó con 200 mil dólares y el resto fue provisto por el ACNUR<sup>337</sup>.

---

<sup>334</sup> Dirección de Refugio, estadísticas actualizadas a julio de 2011.

<sup>335</sup> *Supra*, p. 17.

<sup>336</sup> Cfr.: Dirección de Refugio, Informe de Asesoría Jurídica. Base Jurídica del Procedimiento de Registro Ampliado. s/f – documento interno-, y; Dirección de Refugio - ACNUR, Manual de Procedimientos para el Registro Ampliado.

<sup>337</sup> BENAVIDES, G. op. cit., p. 274.

**Limitaciones:** No se cumplió con la meta de reconocimiento establecida -50 mil personas-, lo cual lleva nuevamente a cuestionar el manejo de las cifras por parte del ACNUR y la sociedad civil. Aún más, si se toma en cuenta que en el transcurso del Registro Ampliado se dejó de exigir que las personas que podían acceder al procedimiento debían encontrarse con anterioridad en el Ecuador, lo cual provocó que muchas de las personas reconocidas como refugiadas en ese procedimiento fuesen solicitantes previamente negados –algunos incluso en segunda instancia-. El hecho de que se haya reconocido como refugiadas a personas previamente negadas y a personas que recién llegaban al Ecuador en los días en que se realizaba el Registro Ampliado constituyó una distorsión de los objetivos originales del procedimiento, que era otorgar la protección internacional a la población “invisible” que, debido a desconocimiento o a lo aislado de sus comunidades, no habían podido acceder al Sistema oficial de Refugio.

Por otra parte, el procedimiento de Registro Ampliado contó, desde sus inicios, con una fuerte oposición por parte del personal técnico de la Dirección de Refugio, que consideraba que los criterios que estaban aplicando el ACNUR y la Comisión de Elegibilidad se alejaban del espíritu y del alcance jurídico de la definición de refugiado de Cartagena. En respuesta, se conformó en enero de 2009 un equipo técnico compuesto por Oficiales de Elegibilidad y Asesores Jurídicos, para elaborar una contrapropuesta a los criterios propuestos por ACNUR para la aplicación de la definición ampliada de Cartagena a implementarse en el Registro Ampliado.

Los principales puntos de desacuerdo entre el equipo técnico de la Dirección General de Refugiados radicaban en la errónea interpretación de los elementos objetivos contenidos en la definición de Cartagena, pues los criterios del Manual de Procedimientos para el Registro Ampliado se alejaban notoriamente de la doctrina y la jurisprudencia internacionales que ya había definido cómo debían entenderse los términos “violencia generalizada” y violación masiva de los derechos humanos” para efectos de la aplicación de la definición. De esta manera, el personal técnico de la Dirección General de Refugiados consideró que la no constatación de la existencia un nexo causal entre el motivo de salida de los solicitantes y alguno de los elementos de la definición, tergiversaba el sentido del



Derecho Internacional de Refugiados y desvirtuaba los objetivos de protección humanitaria para los que fue concebido. Asimismo, el equipo técnico, y el personal de la Dirección General de Refugiados, en general, manifestó su desacuerdo frente a la decisión de la Comisión de omitir de la valoración de los casos presentados en el Registro Ampliado –y en el procedimiento regular-, el examen de credibilidad necesario para analizar una solicitud de refugio. Al respecto, se consideraba inaceptable la indiscriminada y errónea aplicación del principio de la buena fe para valorar los hechos declarados por los solicitantes, pues no se cumplía con los parámetros mínimos establecidos por el propio ACNUR para determinar que una solicitud está debidamente fundamentada y que los hechos alegados eran consistentes con la información sobre el contexto objetivo de la zona de proveniencia del solicitante. Tampoco se sometía a examen la razonabilidad de las declaraciones y se pasaba por alto deliberadamente las contradicciones presentes en las declaraciones, bajo el pretexto de la aplicación del mencionado principio de la buena fe<sup>338</sup>.

Estas propuestas técnicas, no obstante, no fueron tomadas en cuenta ni con anterioridad a la implementación del procedimiento, ni mientras éste se desarrollaba. Sin embargo, una vez finalizado el Registro Ampliado, las autoridades de Cancillería cuestionaron los parámetros adoptados para la concesión del estatuto y se los dejó de aplicar. Esta oposición a continuar utilizando los lineamientos del Registro Ampliado y el cuestionamiento que otros Ministerios, como el Ministerio Coordinador de Seguridad y el Ministerio de Defensa Nacional hicieran al procedimiento, tuvieron efectos directos en el hecho de que no se desarrollara la segunda parte del Registro Ampliado prevista para el resto del país<sup>339</sup>.

---

<sup>338</sup> N.B.: Pude constatar personalmente los parámetros y procedimientos para la valoración de los casos que se aplicaron en Registro Ampliado, pues en julio de 2009 actué como pro Secretario de la Comisión en la ciudad de Esmeraldas. Asimismo, participé en el Equipo Técnico para la elaboración de la contrapropuesta a los criterios a aplicarse en el Registro Ampliado y fui parte del grupo de revisión del Manual de Procedimientos para el Registro Ampliado. No obstante, todas las propuestas técnicas del personal de la Dirección General de Refugiados no fueron tomadas en consideración y se aplicaron los parámetros preestablecidos por el ACNUR desde el lanzamiento del procedimiento de Registro Ampliado.

<sup>339</sup> Entrevista con Lewis Cortés, Coordinador de la Dirección de Refugio, 4 de marzo de 2011 y Diego Beltrán Bastidas, ex Asesor Jurídico de la Dirección de Refugio, 17 de febrero de 2011.

## **META 2: Ejecutar una política de los derechos de los refugiados.**

### **Programa**

Promoción de los derechos de los refugiados

### **Resultados**

Fortalecimiento y agilización del procedimiento regular, paralelamente a la modalidad de Registro Ampliado, para personas que continúan ingresando al Ecuador debido al conflicto armado colombiano; garantizando el funcionamiento eficiente del Proceso Regular, el acceso ágil al procedimiento, adaptándolo a los perfiles de vulnerabilidad de las personas con necesidad de protección internacional.

Promoción de los derechos de los refugiados.

### **Actividades**

Regularizar en el menor tiempo posible a los refugiados y reducir al mínimo posible la actual cantidad de trámites pendientes.

Amplia campaña de información y capacitación sobre los compromisos y acciones del Gobierno ecuatoriano en los temas de derecho humanitario internacional, dirigido tanto a la población con necesidad de protección internacional acerca de sus derechos y las garantías y los mecanismos del acceso a éstos, como también a las instituciones públicas, nacionales y seccionales y las instancias de la sociedad civil que trabajan en el tema.

**Avances:** En cuanto a las campañas de difusión de los derechos de los refugiados, el aumento de las actividades de capacitación a partir de 2010, dirigidas a autoridades seccionales y elementos de la Fuerza Pública, entre otros, conducidas directamente por personal de la Dirección de Refugio se ha mantenido constantemente en aumento. Algunos ejemplos significativos constituyen las jornadas de capacitación a personal militar en la frontera norte, desarrolladas en forma conjunta con el Ministerio de Defensa Nacional, entre agosto y septiembre de 2011 y las campañas de promoción de los derechos de los refugiados y el derecho a la educación, desarrollada por la Dirección de Refugio en Imbabura, Pichincha y Guayas durante el mes de noviembre de 2011<sup>340</sup>. Al respecto, es necesario recalcar que actualmente es el Estado quien dirige estas capacitaciones, pues en años anteriores, esa tarea estaba a cargo casi exclusivamente del ACNUR<sup>341</sup>.

**Limitaciones:** A pesar de la apertura, desde mediados de 2010, de oficinas provinciales de la Dirección de Refugio en Tulcán, Lago Agrio, Esmeraldas y Guayaquil, sumadas a las ya existentes en Quito y Cuenca y a la instalación de

---

<sup>340</sup> Entrevista con Lewis Cortés, Coordinador de la Dirección de Refugio, 4 de marzo de 2011.

<sup>341</sup> Supra, p. 47.

Comisiones simultáneas que conozcan los casos –desde mediados de 2011- la Dirección de Refugio continúa registrando alrededor de 26 mil casos pendientes de trámite a nivel nacional, de los cuales, el 91% son de nacionalidad colombiana<sup>342</sup>. No obstante, actualmente se han empezado a depurar los registros y se ha detectado que muchas de esas solicitudes llevan más de un año sin impulso por parte de los interesados, lo cual las convierte en solicitudes abandonadas y por lo tanto, ya no son pendientes de resolución por parte del Estado<sup>343</sup>.

### **META 3: Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en temas de refugio.**

#### **Programa**

Desarrollo institucional para el procesamiento de solicitudes de refugio.

#### **Resultados**

La arquitectura institucional del sistema de refugio tiene que estar de acuerdo con las metas políticas aprobadas y debe regirse por los principios de flexibilidad y el tratamiento humano y solidario a las personas que tienen derecho a solicitar asilo en nuestro país.

#### **Actividades**

Aplicación de los criterios de elegibilidad a favor de los solicitantes.

Fortalecimiento institucional del sistema de refugio: compromiso del Estado de proporcionar, en el lapso de 2 años, al menos 50% del presupuesto necesario destinado a los gastos del funcionamiento –recursos humanos, materiales y logísticos, garantizar la estabilidad mínima del personal- y participación de al menos treinta funcionarios del Servicio Exterior ecuatoriano en la DGR, para garantizar la estabilidad del trabajo de esa unidad.

Estrecha alianza con el ACNUR y búsqueda de apoyos técnicos y financieros de la comunidad internacional.

Fomentar la coordinación interinstitucional y con otros actores de la sociedad.

**Avances:** Una vez finalizado el Registro Ampliado, que implicó la contratación de más de cuarenta personas que cumplan las funciones administrativas y de elegibilidad, se procuró mantener la presencia de la Dirección de Refugio en las provincias que mayor concentración de refugiados y solicitantes tenían. De esta manera, el ACNUR financió la contratación del personal que trabaja en las nuevas oficinas de Tulcán, Esmeraldas y Guayaquil, además de los funcionarios de la oficina de Lago Agrio y una parte importante de los funcionarios de la oficina de Quito, hasta la suscripción de un acuerdo de cooperación para el fortalecimiento

---

<sup>342</sup> Dirección de Refugio, estadísticas.

<sup>343</sup> Entrevista con Lewis Cortés, Coordinador de la Dirección de Refugio, 4 de marzo de 2011.

institucional, que permitió la transferencia directa de los fondos del ACNUR al Estado. Consecuentemente, se mantiene la estrecha relación con el ACNUR, aunque, desde abril de 2011, la disposición de fondos ya no se los canaliza a través de las agencias socias del ACNUR, como había ocurrido desde el año 2000, sino que el organismo deposita esos fondos en la Cuenta Única del Estado, por lo que actualmente es el Estado quien contrata al personal de la Dirección de Refugio, mediante los fondos provistos por el ACNUR<sup>344</sup>.

En cuanto a la aplicación de los criterios de elegibilidad, se ha mantenido la interpretación técnica de los criterios, de conformidad con el Derecho Internacional de Refugiados, dejando de lado los parámetros del Registro Ampliado. No obstante, se mantiene una aplicación flexible en cuanto a los requerimiento de documentos, pues dicha flexibilidad debe ser observada pues así lo exige la misma naturaleza del desplazamiento forzado, ya que es común que al momento de la huída, los solicitante son puedan sacar consigo todos los documentos de identidad o de otra índole con los que viajarían en circunstancias regulares.

**Limitaciones:** El Estado no ha cumplido con su compromiso de aportar con el 50% del financiamiento para el funcionamiento de la Dirección de Refugio, tampoco se ha asignado la cuota establecida de personal de carrera del Servicio Exterior. Se han establecido canales directos de comunicación con autoridades seccionales y nacionales involucradas en la temática del Refugio, como parte de una campaña de visibilización del Estado –y de la Dirección de Refugio- como ente rector en la materia, puesto que durante los años anteriores, el referente era el ACNUR, el gran número de solicitudes de refugio que se presentan en las diferentes oficinas de la Dirección merman la capacidad de la misma para destinar los recursos necesarios para afianzar las relaciones interinstitucionales y fortalecer el conocimiento de otras instituciones sobre la naturaleza, características y objetivos del Refugio<sup>345</sup>.

---

<sup>344</sup> Entrevista con Lewis Cortés, Coordinador de la Dirección de Refugio, 4 de marzo de 2011  
<sup>345</sup> Id.

## **META 4: Fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad**

### **Programa**

Políticas Públicas para la inserción social de la población refugiada.

### **Resultados**

Compromiso del Estado para lograr la autosuficiencia y la integración local a todas las personas con necesidad de protección internacional, teniendo en cuenta que, dadas las características y la dinámica del conflicto colombiano, no hacen de la repatriación voluntaria la solución duradera más viable.

### **Actividades**

Contar con información fiable acerca de la magnitud de la presencia de PNPI a nivel nacional.

Implementar el Programa de Ciudades Solidarias y de Fronteras Solidarias  
Contar con apoyo del ACNUR y del Sistema de Naciones Unidas, y con el respaldo político y aporte técnico y financiero de la comunidad internacional para poder asumir esta solución duradera. El Estado no puede asumir estos costos sin una corresponsabilidad manifiesta del Estado colombiano y de la comunidad internacional.

**Avances:** En cuanto a acciones de política pública adoptadas para la protección a la población refugiada y migrante en general, cabe destacar las Ordenanzas Municipales de Quito y Cuenca, adoptadas en agosto y noviembre de 2008, respectivamente<sup>346</sup>. Asimismo, se ha fortalecido en cierta manera el acercamiento hacia otras instituciones gubernamentales, seccionales y privadas para fortalecer la aplicación de los programas ya existentes en materia de salud, educación, trabajo y acceso a derechos en general.

**Limitaciones:** En cuanto a políticas a nivel nacional, no existen acciones concretas para la atención a la población refugiada, salvo las acciones y programas previstos en el Plan Ecuador que contemplarían el desarrollo integral de la frontera norte y las acciones adoptadas en años anteriores sobre educación, salud y acceso al trabajo. Sin embargo, los programas del Plan Ecuador tampoco se han cumplido a cabalidad y la situación en las zonas fronterizas no ha variado mucho desde la adopción de la Política de Refugio y la implementación del Plan Ecuador.

---

<sup>346</sup> Cfr.: Herreros, Josep y Luis Varese, *Avances y retos en los derechos de las personas con necesidad de protección internacional en el Ecuador*, en: PADH-UASB *¿Estado constitucional de derechos? Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009*. Ediciones Abya- Yala, Quito, 2009, p. 391.

## **META 5: Armonizar con el derecho internacional la legislación nacional sobre refugiados, y formular una política pública sobre este tema.**

### **Programa**

Desarrollo de normativa y políticas públicas en beneficio de los refugiados en el Ecuador

### **Resultados**

El Gobierno ecuatoriano emitirá una ley específica sobre la problemática de los refugiados, en concordancia con la reforma de la legislación en materia de migración en general que será resumida en un Código de Movilidad Humana

En base a la información producida en el Registro Ampliado junto con el trabajo de instituciones nacionales, población nacional y comunidad internacional y los esfuerzos del Gobierno, se elaborarán, a través de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, estrategias políticas y programas de desarrollo e inclusión social.

### **Actividades**

Elaboración de una interpretación de los criterios de elegibilidad, en base a la Declaración de Cartagena.

El Grupo Promotor elaborará un anteproyecto de ley, consensuado con los principales Ministerios, con las instancias de DDHH y con los actores de la sociedad civil, enmarcado en las normas del DIH; al igual que un “Manual sobre Procedimientos y Criterios para la Aplicación de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena”.

**Avances:** A partir del primer trimestre de 2009, se inició un proceso de diálogo con diferentes actores de la sociedad civil –incluidas asociaciones de colombianos refugiados-, el ACNUR y los Ministerios que conforman el Grupo Promotor, para discutir las reformas al Decreto Ejecutivo 3301 de 1992. En consecuencia, el primer borrador enviado a consideración de la Presidencia de República en 2010, mantenía una fuerte inclinación hacia los postulados esgrimidos por las organizaciones de la sociedad civil, tales como el reconocimiento explícito de la condición de refugiado por consideraciones de género, una fuerte restricción en la aplicación de las cláusulas de exclusión y de los principios de valoración de la prueba propios del Derecho Internacional de Refugiados, en desmedro de las facultades estatales para ejercer su papel potestativo en la valoración y verificación del mérito de la pruebas presentadas por los solicitantes<sup>347</sup>. Asimismo, se pretendió establecer un régimen excesivamente amplio en lo referente al derecho de petición, pues se previó que éstos puedan, por su propia iniciativa, solicitar el número de entrevistas que ellos consideraran necesarios, sin importar la fase del procedimiento en que se encontraran. Igualmente, se facultaba a los

<sup>347</sup> Propuesta de Decreto Ejecutivo sustitutivo al Decreto 3301 de 1992 sobre la Aplicación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, diciembre de 2009, documento de trabajo, Dirección de Refugio.

solicitantes para presentar el número de solicitudes que estimaran convenientes, sin importar el previo rechazo de sus solicitudes anteriores para efectos del ingreso al trámite ordinario de calificación, lo cual, en la práctica, permitía que un solicitante pudiera acceder una y otra vez a todas las instancias del procedimiento de determinación, sin presentar nuevos elementos, lo cual le permitía obtener, con cada solicitud, el correspondiente permiso de permanencia regular en el Ecuador como solicitante de refugio. En la práctica, esto legitimaría los ya frecuentes abusos del sistema de refugio nacional por parte de los migrantes económicos que no tenían otra opción más que permanecer en el Ecuador como solicitantes de refugio.

**Limitaciones:** El proyecto de Decreto Ejecutivo sustitutivo del Decreto 3301 de 1992 no ha sido aprobado hasta la actualidad. Aún más, las últimas revisiones se realizaron únicamente entre instituciones estatales, pues no se consideraron aceptables las propuestas que habían incluido las organizaciones de la sociedad civil y, en su momento, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Gobierno. En efecto, la última revisión del proyecto de Decreto Ejecutivo, tuvo lugar en septiembre de 2011, bajo los lineamientos establecidos por el Ministerio Coordinador de Seguridad y con la participación de los Ministerios que conforman el Gabinete de Seguridad, únicamente.

Finalmente, la Política también prevé una **estrategia internacional** encaminada a lograr el cumplimiento de los programas establecidos en el Plan de Acción de México, especialmente en lo referente a la corresponsabilidad de la Comunidad de Estados de recibir también a refugiados, aliviando la carga del Ecuador<sup>348</sup>. Para ello, plantea la promoción, por parte del Gobierno y el ACNUR, de un Comité Andino de Autoridades Responsables de Refugiados para definir mecanismos concretos y operativos de corresponsabilidad entre los Estados de la Región, el Sistema de Naciones Unidas y la comunidad internacional en general. El Comité permitirá intercambiar el análisis de la problemática, los procesos y prácticas nacionales de protección e inclusión y servirá para analizar periódicamente la implementación del Plan de Acción de México en la Región. Para ello, se desarrollaran contactos diplomáticos en el Sistema de Naciones

---

<sup>348</sup> Supra, p. 21.

Unidas, en el marco de la OEA y a través de la cooperación bilateral. Igualmente, prevé una estrategia conjunta con la sociedad civil para acudir a la reunión anual del Comité Ejecutivo del ACNUR –EXCOM-, y presentar las propuestas ecuatorianas de proyectos y programas para la atención a los refugiados e informar sobre el avance en la implementación e impacto de la Política<sup>349</sup>.

Como se puede observar, el cumplimiento de los objetivos de la Política de Refugio es bajo, pues la mayoría de los programas no se ha cumplido en su totalidad, especialmente aquellos relacionados con la generación de políticas públicas para promover la integración local. Por su parte, el objetivo que sí se llevó a cabo en su totalidad, fue el procedimiento de Registro Ampliado de solicitantes y refugiados de nacionalidad colombiana en la zona de frontera norte. Sin embargo, los cambios políticos que se generaron durante el desarrollo de ese procedimiento, evidentemente frenaron el cumplimiento de un Registro Ampliado a nivel nacional, como estaba previsto en la Política de Refugio de 2008. Entre estos cambios destacan la salida de Gustavo Larrea del Gobierno en medio de un escándalo a causa de su presunta vinculación con Ignacio Chauvín, quien tenía vínculos con redes colombianas de narcotráfico y además, aparecía en los cuestionado “Diario” de Raúl Reyes, en el que se mencionaba que el entonces Subsecretario de Gobierno facilitaría las condiciones para documentar como refugiados en el Ecuador a los hombres de Reyes<sup>350</sup>. Por otra parte, si bien se inició un proceso de diálogo con la sociedad civil y el ACNUR para reformar la normativa legal en materia de Refugio desde mediados de 2009, dicha iniciativa se vio frenada por el nuevo matiz que estaba tomando la visión gubernamental sobre el Refugio, influenciada por la creciente inseguridad en el Ecuador y la percepción general de que el clima de inseguridad se producía a causa de la falta de control migratorio hacia el Ecuador. Estas condiciones generaron cambios en la gestión del Refugio, las mismas que se analizarán en el punto a continuación.

---

<sup>349</sup> Cfr.: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO E INTEGRACIÓN, Política del Ecuador en Materia de Refugio, Quito, septiembre, 2008, p. 46.

<sup>350</sup> Cfr.: El Universo, El “Diario de Reyes” también salpica a la carnetización en frontera norte, 17/Agosto/2009, <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/frontera-no-to%C2%85a-es-refugiadofrontera-no-todo-el-que-pasa-es-refugiado-363317.html>



### 3.3. Panorama actual del Refugio en el Ecuador.

El panorama actual del Refugio en el Ecuador, responde a dos aspectos que han generado un cambio en la visión estatal sobre el manejo que se había dado a la temática entre 2007 y 2010 y, especialmente, entre los años 2008 y 2009, cuando se adoptó la Política de Refugio y se implementó el Registro Ampliado en la frontera norte. Estos dos aspectos se refieren a un empoderamiento del Estado en el tema de Refugio y a la percepción de inseguridad que vive el país, la misma que muchos sectores vinculan a la presencia de población extranjera en Ecuador.

Sobre el primer aspecto; esto es, el fortalecimiento del Estado respecto al Refugio, éste se traduce en cambio de tipo administrativo que ha fortalecido el control estatal sobre el tema –que, como se indicó en el capítulo anterior, había estado prácticamente en manos del ACNUR desde el año 2000- y en cambios de política. Estos cambios se han manifestado en los siguientes puntos. Por un lado, se creó, en octubre de 2010 la Subsecretaría de Asunto Migratorios, Consulares y Refugio, para dotar de fuerza política y especialidad al tema del Refugio, puesto que con anterioridad la Dirección de Refugio era parte de la Subsecretaría de Relaciones Multilaterales, la misma que no dominaba la temática específica. Por otra parte, desde mediados de 2010, se volvió a exigir la presentación de visas a ciudadanos de seis países africanos y tres asiáticos<sup>351</sup>, de donde provenían gran parte de los flujos de solicitantes de refugio extracontinentales que empezaron a copar el Sistema de Refugio a partir de 2009, como consecuencia de la eliminación general de visados adoptada a mediados de 2008.

En tercer lugar, otro de cambios importantes en la gestión gubernamental del Refugio, es la aplicación del Decreto Ejecutivo 1635 de 2009, el mismo que, debido a presiones de la sociedad civil, el ACNUR y la Defensoría del Pueblo, no se venía aplicando puesto que dichas organizaciones lo consideraban discriminatorio, arbitrario e inconstitucional<sup>352</sup>.

---

<sup>351</sup> N.B.: Nigeria, Somalia, Camerún, Etiopía, Eritrea y Costa de Marfil, en el África y Bangladesh, Pakistán y Afganistán, en el Asia.

<sup>352</sup> BENAVIDES, Gina y Gardenia Chávez, *op. cit.*, pp. 245 y 246

Sobre este punto cabe desarrollar las siguientes consideraciones que permiten evidenciar el nivel de incidencia política que adquirieron las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones en el ámbito estatal. En efecto, el hecho de que organizaciones no gubernamentales y una organización internacional, que tiene como mandato general no interferir en asuntos de política interna, lograran impedir la aplicación de un Decreto Ejecutivo vigente, da cuenta del cambio de papeles en el subsistema de refugio, ya que las objeciones de esas organizaciones y del ACNUR tuvieron efectos en el cambio de opinión de las autoridades de Cancillería que en un inicio dieron el visto bueno para el envío del Decreto a la Presidencia.

No obstante, en el nuevo panorama generado en 2010, cuando el Sistema de Refugio se vio sobrepasado en su capacidad a causa de las crecientes solicitudes que tenían como base la migración económica, y con el respaldo político de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios, la Dirección de Refugio tuvo la venia para aplicar el Decreto Ejecutivo 1635 que establece, entre otros aspectos, el procedimiento para tramitar las solicitudes de refugio manifiestamente infundadas y abusivas; es decir, aquéllas solicitudes basadas en motivos económicos, en conveniencias migratorias personales o incluso, claramente fraudulentas.

Estas acciones adoptadas luego del Registro Ampliado, han generado cierto distanciamiento con el ACNUR y con las organizaciones de la sociedad civil. En opinión del actual Director de Refugio, se ha evidenciado que las organizaciones de la sociedad civil y el ACNUR, en ciertos aspectos, tienen una visión opuesta a los intereses del Estado, por lo que es necesario que el Estado asuma la dirección plena del Refugio<sup>353</sup>. Igualmente, el Coordinador de la Dirección de Refugio, da cuenta del malestar que las nuevas mediadas implementadas, especialmente la aplicación del Decreto Ejecutivo 1635, ha generado, citando como ejemplo una comunicación del ACNUR de enero de 2011, en la que indicaba que no estaba de acuerdo con la aplicación de dicho Decreto y que cualquier cambio en el procedimiento tendría efectos en la dotación de fondos del organismo hacia el Estado. En esta ocasión, gracias al respaldo político de la

---

<sup>353</sup> Entrevista con José Sandoval Zambrano, Director de Refugio desde febrero de 2011, 19 septiembre de 2011.

Subsecretaría de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio, se envió una nota oficial a la sede del ACNUR en Ginebra expresando el malestar por lo términos en que se había pronunciado la representante del organismo en el Ecuador<sup>354</sup>.

La gestión en materia de Refugio durante 2010 y 2011, ha respondido a las nuevas dinámicas inmigratorias y a las necesidades de seguridad interna en el Ecuador. Como se indicó anteriormente, a partir de mediados de 2008, cuando se eliminó el visado para todos los países, el Sistema de Refugio se vio sobrepasado por solicitantes de nacionalidad cubana, de ciudadanos africanos y asiáticos que, en su gran mayoría, eran migrantes económicos que solicitaban refugio para obtener permanencia regular en el Ecuador.<sup>355</sup>

**Tabla 4: solicitudes de refugio Cuba, Pakistán, Nigeria y Bangladesh 2008 – 2010**

<b>Año/Nacionalidad</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Cuba</b>	421	1780	3140
<b>Pakistán</b>	25	93	186
<b>Nigeria</b>	7	93	186
<b>Bangladesh</b>	5	54	107

Fuente: Estadísticas Dirección de Refugio, MRECI. Elaboración: Pablo Roldán

La creciente afluencia de personas de otras nacionalidades que acudían a la Sistema Nacional de Refugio ha generado, además de la sobrecarga operativa de la capacidad de la Dirección de Refugio, otro problema migratorio ajeno a la temática del Refugio. En efecto, dado que la gran mayoría de solicitantes de nacionalidad cubana y haitiana y de diversos países africanos y asiáticos no presentaban una migración relacionada con los motivos para otorgar asilo, sus solicitudes eran rechazadas y se les otorgaba un plazo razonable, conforme al artículo 30 del Decreto Ejecutivo 3301 de 1992 para salir del país, el mismo que variaba entre quince días y un mes. No obstante, la mayor parte de estos migrantes no ha abandonado el Ecuador y solo un pequeño número de ellos cumple con los requisitos previstos en la Ley de Extranjería para poder optar por otro tipo de calidad migratoria. Por lo tanto, a partir de 2008, el Ecuador se ha enfrentado a una problemática nueva en materia migratoria, ya que se ha

<sup>354</sup> Entrevista con el Lcdo. Lewis Cortés Recalde, Coordinador de la Dirección de Refugio, realizada el 4 de marzo de 2011.

<sup>355</sup> Id.

generado una gran comunidad de extranjeros sin una situación migratoria definida pero con iguales necesidades laborales y de acceso a derechos que los migrantes regulares. Esta nueva realidad que enfrenta el Ecuador también ha generado serios problemas relacionados con la irregularidad, pues esa población sin una situación definida debe acudir a redes clandestinas para conseguir un empleo y poder subsistir en el Ecuador y, en muchos casos, recurrir a tramitadores que les ofrecen la regularidad migratoria a cambio de fuertes sumas de dinero, involucrando en ilícitos como la falsificación de documentos públicos, por ejemplo.

Esta realidad, sumada al clima de inseguridad y la percepción de autoridades policiales, así como de Ministros sobre la vinculación de ciudadanos extranjeros en delitos comunes graves<sup>356</sup>; además de la desmantelamiento de redes internacionales de tráfico de migrantes que utilizaban el Ecuador como punto de paso para dirigirse hacia los Estados Unidos y la captura de un ciudadano pakistaní vinculado con Al Qaeda, en marzo de 2011<sup>357</sup>, requirieron una aplicación más rigurosa de los parámetros para otorgar el Refugio que la que se había venido aplicando durante los años 2009 y 2010. Como lo expresara el Subsecretario de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio, Embajador Leonardo Carrión, en relación a declaraciones del Vicecanciller Kintto Lucas sobre la aplicación más estricta del Refugio; el Ecuador seguirá otorgando el estatuto de refugiado, pero apegado con mayor rigurosidad a las normas de derecho internacional puesto que durante 2009 y mediados de 2010, se habrían otorgado visas de refugiado sin importar lo que diga la norma<sup>358</sup>:

[...] lo que ha dispuesto el Gobierno es volver a la norma internacional, pues reconoció que en un periodo de dos años, el refugio se otorgó casi como una cosa altruista que permitió que abogados inescrupulosos comiencen a abusar del refugio en lugar de ir por los caminos regulares para la visa o regulación migratoria. Según dijo, en ese periodo se aceptaban todas las solicitudes de refugio sin importar lo que diga la norma.<sup>359</sup>

---

<sup>356</sup> El Universo, *Ecuador tecnificará control de la frontera con Colombia*, domingo 20 de febrero del 2011; en: <http://www.eluniverso.com/2011/02/20/1/1355/gobierno-tecnificara-control-frontera-colombia.html>; *Delincuentes se mimetizan entre los miles de refugiados*, domingo 19 de diciembre del 2010; en: <http://www.eluniverso.com/2010/12/19/1/1447/delincuentes-mimetizan-miles-refugiados.html>; *Autoridad acepta 'facilidad enorme' para solicitar visas como refugiados*, martes 07 de diciembre del 2010; en: <http://www.eluniverso.com/2010/12/07/1/1422/autoridad-acepta-facilidad-enorme-solicitar-visas-como-refugiados.html?p=1422A&m=1695>

<sup>357</sup> VISTAZO No. 1046, *Terroristas de Medio Oriente en Ecuador*, marzo de 2011, pp. 24-26.

<sup>358</sup> Cfr.: Ecuador seguirá otorgando refugio pero apegado a las normas internacionales en: [http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-politica-ecuador0/noticias-politica-ecuador/browse/13/ir\\_a/politica/article//ecuador-seguira-otorgando-refugio-pero-apegado-a-las-normas-internacionales/favicon.ico.html](http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-politica-ecuador0/noticias-politica-ecuador/browse/13/ir_a/politica/article//ecuador-seguira-otorgando-refugio-pero-apegado-a-las-normas-internacionales/favicon.ico.html)

<sup>359</sup> Id.

En cuanto a la seguridad externa y la gestión fronteriza, el Gobierno actual no ha dejado desatendido el tema. En efecto, en 2007, se ratificó el Decreto Ejecutivo expedido por Lucio Gutiérrez que otorgaba pleno control de la zona fronteriza al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas<sup>360</sup>. Igualmente, frente a la inseguridad derivada directamente del conflicto colombiano; es decir, la presencia y actuación de grupos armados irregulares colombianos en Ecuador; así como de actividades relacionadas con el narcotráfico; el Gobierno Nacional ha incrementado los controles militares en el cordón fronterizo, lo cual ha dado como resultado el incremento operaciones de control y destrucción de laboratorios clandestinos de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.<sup>361</sup> Igualmente, se ha mantenido la exigencia del pasado judicial para ciudadanos colombianos, a pesar de que dicha medida fuera derogada el 1 de junio de 2008, para ser luego retomada el 17 de diciembre de ese mismo año<sup>362</sup>.

Adicionalmente a los puntos referidos, es necesario tomar en cuenta la incidencia que el curso de las relaciones con Colombia ha tenido en el manejo del tema. Sobre este aspecto, el cambio de Presidente en ese país, en agosto de 2010, generó un nuevo clima diplomático que facilitó el diálogo y el acercamiento entre ambos Estados. En consecuencia, se desarrollaron varias mesas de diálogo binacional específicas sobre el tema de Refugiados, pero el tema continua pendiente en la agenda binacional hasta la actualidad<sup>363</sup>. Por otra parte, las relaciones binacionales se han desarrollado favorablemente, culminando en diciembre de 2011, con la visita del Presidente colombiano Juan Manuel Santos. En esta visita oficial al Ecuador se trataron temas de integración fronteriza, cooperación en materia de seguridad y temas relacionados con la asistencia colombiana a los refugiados<sup>364</sup>. Sin embargo, todavía no existe una manifestación clara por parte de Colombia sobre la ayuda que prestará a Ecuador para la

---

<sup>360</sup> BENAVIDES, Gina y Gardenia Chávez, *op. cit.* p. 34.

<sup>361</sup> Cfr.: El Universo, *En la frontera norte ya aumentaron controles*, 2 de noviembre de 2008; en: <http://www.eluniverso.com/2008/11/02/0001/626/EAB7EA0646B0424EB44DA313C260A65C.html>

<sup>362</sup> BENAVIDES, Gina y Gardenia Chávez, *op. cit.*, p. 41.

<sup>363</sup> Cfr.: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Ecuador y Colombia avanzan en sus proyectos a través de la COVIEC*, Boletín de prensa No. 956; <http://www.mmrree.gob.ec/2011/bol956.asp>; “reestructuración de la COVIEC marca un hito histórico en las relaciones Ecuador-Colombia”, Boletín de prensa No. 955: <http://www.mmrree.gob.ec/2011/bol955.asp>; *Ecuador y Colombia definen una agenda de desarrollo binacional*, Boletín de prensa No. 328: <http://www.mmrree.gob.ec/2011/bol328.asp>;

<sup>364</sup> Cfr.: Ecuador y Colombia se comprometen a fortalecer la agenda bilateral, Boletín de prensa No. 1288: <http://www.mmrree.gob.ec/2011/bol1288.asp>

atención de los refugiados, lo cual dejaría ver una continuidad con la línea mantenida desde casi una década. Al respecto, cabe mencionar que internacionalmente, el que Colombia reconozca abiertamente la existencia de una crisis humanitaria que desborda sus fronteras implica que ese país reconoce oficialmente su incapacidad para mantener el orden público y la vigencia de los derechos humanos. A ello puede atribuírsele que Colombia, en lo que se refiere a refugiados, siempre ha mantenido una posición esquiva frente a las discrepancias que ha presentado el Ecuador. No obstante, dado el reciente acercamiento de ambos países no se puede identificar una línea de acción en la materia por parte del Gobierno de Santos.

Finalmente, es necesario indicar que, dado que el conflicto colombiano es la causa del desplazamiento hacia el Ecuador, mientras la confrontación en el país vecino continúe, los flujos de población refugiada se mantendrá con las mismas tendencias que ha presentado durante los diez últimos años. Mucho dependerá de la política que adopte el Gobierno colombiano para resolver la situación de violencia y la existencia de los grupos armados irregulares. De todas maneras, en el mediano plazo, puede considerarse que el desplazamiento de colombianos a causa del conflicto va a continuar con su tendencia habitual.

Este nuevo escenario en torno al Refugio sin duda ha generado cambios en la conformación del subsistema de Refugio prevaleciente hasta mediados de 2010. Como se ha mencionado, el fortalecimiento del Estado, tanto institucional como políticamente, ha reconfigurado la estructura de apertura del contexto político, dejando de lado nuevamente a los actores de la sociedad civil que gozaron de una posicionamiento fuerte en los primeros años del Gobierno de Correa. Por otra parte, también debe destacarse que el papel del ACNUR dentro del subsistema se ha debilitado, pues los intentos por presionar a la Dirección de Refugio y a la Cancillería, condicionando la dotación de fondos, enfrentó una respuesta fuerte y directa del Gobierno al presentar una protesta formal y enérgica a su sede en Ginebra. Este fortalecimiento del Estado frente a los actores no gubernamentales, debe ser leído dentro de los lineamientos orientadores de la colación gobernante, pues uno de los ejes fundamentales del actual proyecto político constituye la consolidación de la soberanía del Estado frente a organismos multilaterales y

como organización política autodeterminada en base a sus propios intereses. Como señalara el ex Asesor Jurídico de la Dirección de Refugio, Diego Beltrán, el ACNUR estuvo acostumbrado a un historial de victorias sobre el Estado y es normal que reaccionen de esa manera (condicionando los fondos a la aplicación del Decreto Ejecutivo 1635). No obstante, durante los últimos meses, el ACNUR ha vuelto a su estrategia anterior de interacción con el Estado, al reconocer internacionalmente que el Ecuador realiza grandes desafíos en materia de Refugio y que cuenta con un Sistema de Refugio ejemplar en la región. Sin embargo, esa estrategia difícilmente lo volverá a colocar en la posición privilegiada que mantuvo desde el año 2000 hasta mediados de 2010, pues ya se han dado pronunciamiento expresos de las máximas autoridades nacionales sobre su disconformidad con el manejo del Refugio durante el procedimiento de Registro Ampliado, cuyo actor más visible, debido a los fondos proporcionados y al nivel de participación directa, fue el ACNUR.

### 3 ANÁLISIS

Una vez presentado el desarrollo de la gestión estatal del Refugio durante los años 2000 y 2011, se puede proceder a analizar esos elementos a la luz de la hipótesis y el objetivo general planteados en esta Disertación, en base al modelo teórico *Avocacy Coalitions Framework*. Como se había propuesto inicialmente a manera de hipótesis, la Política del Ecuador en Materia de Refugio, adoptada en septiembre de 2008, constituiría el producto de cambios fundamentales y objetivos en el entorno político ecuatoriano, suscitados como consecuencia del cambio de Gobierno que tuvo lugar en 2007. Estos cambios habrían provisto un espacio de apertura política necesario para los actores políticos –principalmente coaliciones de la Sociedad Civil y organismos internacionales- que se encontraban marginados por las coaliciones gobernantes anteriores, obtuvieran una posición más cercana a las coaliciones que asumieron el poder, lo que propició la formulación e implementación de una política pública en materia de refugio en base al trabajo de incidencia de dichas coaliciones. De los datos analizados a lo largo de esta Disertación, puede concluirse que la hipótesis se cumple tomando en cuenta los siguientes puntos.

En primer lugar, debe destacarse los cambios fundamentales, concebidos por el modelo teórico aplicado como aquellos provenientes de cambios en la coalición política dominante, lo cual equivale a un cambio en el paradigma sobre el problema específico que se evidencian de las siguientes formas:

- 1) En efecto, la llegada al poder del Movimiento PAIS constituyó un cambio en la visión sobre las migraciones y el Refugio que distó fundamentalmente de la visión de los Gobiernos anteriores sobre la temática. Como se ha podido comprobar, durante el período 2000 – 2006, el Refugio era un tema marginal en la gestión estatal general y en la política exterior, que era frecuentemente utilizado por el Gobierno en momentos de tensión política con Colombia. Sin embargo, el desarrollo cotidiano de la gestión estatal del Refugio se había dejado en manos del ACNUR, de quien el Gobierno tenía total dependencia financiera y operativa. Asimismo, pudo evidenciarse que el nivel de relevancia del Refugio en la Agenda gubernamental durante ese



período, se manifestaba también en el tipo de acción institucional que el Estado proveyó para el tema. Esto se expresó en el tipo de institucionalidad administrativa que se había desarrollado para el efecto, basada en una Oficina de Refugiados dependiente de una Dirección General, cuyo personal ni siquiera era contratado por el Estado, sino que la totalidad de su operación se financiaba con fondos del ACNUR, lo cual mermaba su capacidad en la toma de decisiones y para establecer sus propios lineamientos y planes de acción. Por el contrario, con el cambio de Gobierno, una de las primeras acciones a tomarse, en lo institucional, fue el fortalecimiento de la Oficina de Refugiados al convertirla en una Dirección General autónoma. A pesar de que todavía se mantiene la dependencia de fondos del ACNUR para el funcionamiento de esa Dirección, los fondos ahora son canalizados de manera directa a la Cuenta única del Estado y es el mismo Estado quien realiza la planificación de manera independiente del ACNUR.

- 2) En el ámbito de lo político y las visiones y creencias de las coaliciones gobernantes sobre el Refugio, también se manifiesta ese cambio de paradigma en el hecho de que, en los Gobiernos anteriores, la migración – la emigración principalmente- haya sido un tema coyuntural y el Refugio, como se indicó, únicamente merecía la atención del Gobierno en momento de crisis con Colombia. Con la instalación del Gobierno del Movimiento PAIS, no obstante, desde la adopción de sus primeras políticas públicas, como el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Ecuador, se evidenció un cambio en la manera de abordar la temática del Refugio, al establecer por primera vez, de forma expresa, disposiciones claras y programáticas sobre la manera en que el Estado deberá gestionar esa problemática. Asimismo, el cambio de valores y la visión sobre el problema de los refugiados en el Ecuador son evidentes al analizar los pronunciamientos oficiales. Como señalan Sabatier y Jenkins-Smith, debe tenerse en cuenta que toda acción de política pública, contienen en sí un sistema de creencias y valores sobre una problemática dada, al igual que manifiestan una teoría sobre la naturaleza del problema y la manera en que éste debe ser atendido. En consecuencia, las declaraciones del Presidente y de sus Ministros, al igual

que la manera en que se trató el Refugio en las políticas públicas generales, la Constitución de 2008 y en la misma Política de Refugio, reflejan la visión que la coalición gobernante mantiene –o mantuvo, hasta 2010- frente al Refugio.

Adicionalmente, se ha planteado en la hipótesis que el cambio de política sobre Refugio responde también a cambios objetivos. Al respecto, el modelo Advocacy Coalitions Framework establece que dichos cambios son el resultado de perturbaciones externas al sistema político, provenientes de cambios en los factores externos y dinámicos presentes en un entorno político. Entre esos cambios, debe señalarse, principalmente, el cambio de coalición gobernante y la generación de nueva información sobre la situación de los Refugiados en el Ecuador, sobre la cual, como se mostró en el Capítulo II, solo existían estimaciones no muy técnicas del ACNUR que indicaban cifras de personas en necesidad de protección internacional que rondaban las 200 mil personas. Con la presentación de la investigación de campo realizada por CEPAR, a inicios de 2008, se pudo contar con un elemento de información que cambió las necesidades de atención sobre la problemática social del Refugio en la zona de frontera. A pesar de que la cifra sobre la cual fue planificado el Registro Ampliado, por ejemplo, que era de 50 mil personas-, no se cumplió, su introducción en la Política de Refugio constituye sin duda la base objetiva estadística sobre la cual se realizó la planificación de la política pública.

Igualmente, como resultado del cambio de la coalición gobernante, que constituye un cambio de factores dinámicos de acuerdo con el Modelo teórico, entraron a formar parte del subsistema varios funcionarios gubernamentales –pero principalmente el Ministro Coordinador de Seguridad- que cumplieron una función de mediadores directos entre los actores relegados del subsistema en los Gobiernos anteriores, y el régimen actual. Esto sin duda, como se estableció en el Capítulo III, jugó un papel fundamental para que se pudieran posicionar eficientemente los planteamientos y la visión de las organizaciones de la sociedad civil en la agenda gubernamental; pues ese mediador, que además contaba con un rango alto en el Gobierno y dentro de la coalición gobernante, compartía las mismas creencias que las organizaciones sociales acerca del Refugio y la manera

en que el Estado debía garantizar su atención. Estas condiciones no se encontraban presentes en los gobiernos anteriores, pues el papel de mediador lo habían jugado, en ocasiones el ACNUR –generalmente- y en ocasiones los mismos funcionarios de la Oficina de Refugiados, que como se indicó, a pesar de ser parte del aparato estatal, no poseían la fuerza política necesaria para lograr posicionar determinados temas sobre Refugio en la Agenda universal de los Gobiernos de turno. En cuanto al ACNUR, su posición de mediador siempre estuvo comprometida por su propia naturaleza de organismo internacional, que lo limita de interferir de manera muy abierta en los asuntos internos del Estado donde cumple sus funciones, al menos en el ámbito oficial, pues como se indicó, en la dinámica con la Oficina de Refugiados contaba con un papel de preponderancia que le facultaba imponer sus lineamientos en base a su agenda de acción.

En consecuencia, puede concluirse que la llegada al poder del Movimiento PAIS, con los actores que comulgaban con la visión de las organizaciones sociales, constituyó lo que los autores del Advocacy Coalitions Framework han denominado un cambio fundamental de política, que no es posible sin que se produzcan una perturbación externa. Este cambio de política es evidente al analizar los avances que se han producido en materia de Refugio durante el período 2000 – 2006, que no constituyen sino cambios secundarios que no lograron, por su propia naturaleza –adopción de Acuerdos Ministeriales, inclusión marginal del tema de Refugio en políticas generales que no eran aplicadas a cabalidad, entre otros- generar cambios significativos en la gestión estatal del Refugio. Por el contrario, el cambio de política que tuvo lugar en 2008, tras la adopción de una política de Estado específica sobre refugiados, que contó con gran respaldo político en el Gobierno, viabilizó el desarrollo del Sistema Nacional de Refugio en general, que actualmente cuenta con oficinas en todas las provincias de frontera, ha pasado a formar parte de una Subsecretaría especializada en la materia y constituye la unidad administrativa más grande de la Cancillería.

Finalmente, es necesario mencionar que las limitaciones en la aplicación de la Política de Refugio y los cambios suscitados a partir de 2010, analizados en el último punto del Capítulo III, también son fruto de cambios fundamentales en la

visión estatal del Refugio; lo cual no quita preponderancia del tema en la Agenda gubernamental, sino que expresa, justamente, un cambio de visión sobre la gestión del Refugio suscitado a raíz de otros cambios objetivos que modificaron las necesidades de gestión sobre el Refugio, tales como la inseguridad y el evidente abuso del Sistema de Refugio por parte de migrantes económicos, redes de traficantes de migrantes y otras personas que obtuvieron el estatuto de refugiado dando un mal uso al Sistema. Este cambio ayuda, no obstante, a reafirmar la hipótesis en el hecho de que la Política de Refugio fue un producto de un momento político determinado en el que se reconfiguraron las posiciones de los actores dentro del subsistema de política, gracias a la existencia de mediadores estatales con similitud de visiones que las organizaciones de la sociedad civil; esto es, que permitieron la apertura necesaria del entorno político general, para que se plasmará en la Agenda gubernamental la visión de los actores que habían sido relegados en otros momentos políticos.

#### **4 CONCLUSIONES**

- Como se ha podido observar, el Sistema de Refugio en el Ecuador se ha conformado sobre la marcha, con poca dotación de fondos del Estado y con poca capacidad operativa del mismo en las zonas geográficas donde se requería su mayor atención. Esto ha permitido que en dicho sistema estatal participen varios actores no gubernamentales e internacionales, los cuales han cumplido incluso funciones que normalmente le corresponderían al Estado. La participación de esos actores, configuraron un subsistema de política cuyas dinámicas se manifestaron en dos maneras hasta el año 2007. Por un lado, en lo referente a sus relaciones con el entorno político general, donde la mayor visibilidad y actuación tenía el ACNUR mediante sus alianzas y apoyo estratégico al Estado y; por otro, en el ámbito interno del subsistema, donde la unidad estatal encargada del Refugio tenía una capacidad de incidencia débil a causa de la gran dependencia del ACNUR, que actuaba generalmente alineando con las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse el papel del ACNUR en la formación del Sistema Nacional de Refugio, pues, ante el incremento sustancial de desplazados colombianos iniciado en el año 2000, brindó al Estado ecuatoriano las herramientas necesarias para poder asumir sus responsabilidades

internacionales. El problema fundamental se centraría, por lo tanto, en la poca atención que el Estado le dio al recientemente constituido sistema de Refugio, pues, como se ha visto, una vez constituido, su desarrollo y funcionamiento quedo bajo tutela del ACNUR hasta finales de 2010, donde se ha observado un mayor interés, por parte de las autoridades gubernamentales, por la integración de la Dirección de Refugio al programa político general del Gobierno.

- En cuanto al entorno político en el que se desarrolló el Sistema Nacional de Refugio en el Ecuador, puede observarse que éste ha estado permanentemente marcado por dos factores. El primero de ellos, que se mantiene vigente hasta la actualidad, constituyen las condicionantes internacionales o externas, conformadas por el conflicto colombiano y su continua dinámica expulsora de población hacia el Ecuador, lo cual ha determinado las acciones del país en materia de seguridad. El segundo, constituyen los compromisos internacionales del país en materia de derechos humanos y Refugio, que han definido, al menos formalmente, la actuación del Ecuador en el ámbito internacional. Por otro lado, han existido condicionantes internas que han tenido variaciones durante el período 2000 – 2011. Entre estas, debe mencionarse la inestabilidad política durante el período 2000 – 2006 que indudablemente ha restado primacía a la problemática del Refugio y que ha acentuado la desarticulación existente entre las diferentes entidades estatales que, de una u otra manera, tienen relación con la atención a la población refugiada. Resultado de ello es la poca incidencia de las acciones adoptadas en ese período para garantizar el ejercicio de derechos por parte de los refugiados y la ruptura de visiones sobre la problemática del Refugio; aunque este último factor, también tiene su explicación en las visiones sobre seguridad nacional que primaron durante el período 2000 – 2006. Por su parte, con el cambio de régimen, si bien continuaron presentes las condicionantes externas relacionadas con la llegada de flujos de refugiados y se agudizaron las percepciones de amenaza a la seguridad del Estado luego del bombardeo de Angostura, puede evidenciarse una tendencia relativamente más estable en la visión del Estado sobre el Refugio, a pesar de existir un cambio importante en la visión inicial del Gobierno entre 2007 y 2010. Esta estabilidad relativa se manifestaría en el hecho de que el discurso gubernamental, si bien ha enfatizado los controles que deben realizarse en materia de refugio y la aplicación más rigurosa de los parámetros de

determinación del estatuto de refugiado, no ha dejado de lado el reconocimiento de que esa población desplazada no constituye una amenaza par el país en sí misma, sino que son víctimas de un conflicto del cual el Ecuador también sufre sus consecuencias y, por ello, justifica su mayor participación y control sobre el tema, intentando asumir con mayor cabalidad las responsabilidades que le corresponden en tanto Estado.

- En lo referente a los cambios en el subsistema de Refugio, pueden observarse cambios importantes durante el período que comprende esta Disertación. Primeramente, la participación de los actores no gubernamentales –sociedad civil y, sobretudo el ACNUR- mantuvieron una preponderancia creciente desde el año 2000 hasta mediados de 2010. Si bien durante el período comprendido entre el año 2000 y el 2006 fue el ACNUR el actor que contó con mayor participación y capacidad de incidencia; con la llegada al poder del nuevo Gobierno y su énfasis en la participación de los actores sociales en la toma de decisiones, las organizaciones no gubernamentales tuvieron la oportunidad de posicionar sus visiones y creencias en la política pública sobre Refugio. No obstante, a partir de 2010, se observa una reconfiguración en el subsistema de Refugio, cuando el Estado decide fortalecer su participación política en la materia, pasando de ser un simple “legitimador” de la agenda del ACNUR, como lo fue durante el período 2000 – 2006, a tomar el control y la dirección del Sistema de Refugio a partir de 2010; limitando, de esa manera, la capacidad de incidencia de los organismos no gubernamentales y restringiendo la participación del ACNUR a sus competencias conforme su mandato; esto es, apoyar las decisiones y los requerimientos del Estado siempre que éstas se enmarquen en el Derecho Internacional.
- Sobre el cumplimiento de los programas de la Política de Refugio de septiembre de 2008, se debe señalar que las limitaciones en su cumplimiento, se deben, básicamente, a que su contenido fue el producto de un momento político específico, donde primaron las visiones sobre la naturaleza y la gestión del Refugio de actores no gubernamentales. En efecto, el actual freno o cambio de dirección en el desarrollo de determinados programas de la Política se debe al hecho de que el Estado ha replanteado su visión sobre la problemática y ha cambiado sus estrategias de acción en la materia. Muestra de ello es que no se haya realizado la segunda etapa del Registro Ampliado prevista para el resto del

país y que el proyecto de reforma legal en materia de Refugio se haya centrado, desde finales de 2010, en el Estado, dejando de lado la participación directa que tuvieron inicialmente las asociaciones de refugiados, el ACNUR y las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, debe señalarse que no se ha dejado de atender el cumplimiento de los programas que el Estado considera fundamentales, como la campaña de promoción internacional sobre los esfuerzos que el Ecuador realiza en materia de refugiados dirigidos a conseguir la corresponsabilidad de la Comunidad Internacional a través de la dotación de fondos y la responsabilidad compartida de Colombia por sus ciudadanos desplazados en el Ecuador. Por lo tanto, si bien existe un incumplimiento de los términos y objetivos planteados en la Política de Refugio de 2008, éstos no implican un abandono de la temática por parte del Estado, sino que responden a un cambio de visión estatal enfocada en lo que, actualmente ha identificado como necesidades fundamentales en materia de Refugio.

- No obstante, debe enfatizarse sobre las consecuencias del incumplimiento de los objetivos sociales de la Política de Refugio y del Plan Ecuador, pues esos componentes de desarrollo social, además de mejorar cualitativamente las condiciones de vida de la población beneficiaria, que incluye tanto a ecuatorianos como a los refugiados; contribuirían a fortalecer otro de los aspectos que el Estado ecuatoriano considera fundamental dentro de su agenda política; esto es, la seguridad. En efecto, al dejar de lado las metas relativas a la seguridad humana y el desarrollo integral de la zona de frontera, incluido el fortalecimiento real de la institucionalidad, el Estado se vuelve más susceptible de que continúen reproduciéndose las dinámicas de ilegalidad y violencia imperantes en Colombia y deja en la vulnerabilidad material a los refugiados reconocidos; pues el amplio proceso de documentación que constituyó el Registro Ampliado es únicamente el primer paso en el reconocimiento formal de la población refugiada como sujeto de derechos, puesto que todavía existen restricciones materiales y dinámicas de discriminación y xenofobia que impiden a los refugiados desarrollar su vida en condiciones de igualdad frente a los ecuatorianos. Por lo tanto, para que la titularidad de derechos adquiera una dimensión material, se requiere de la intervención y conducción directa e integrada del Estado en su totalidad y de las administraciones seccionales para implementar programas públicos de acceso a

servicios básicos, a derechos fundamentales y la inserción de la población, local y refugiada, en actividades productivas que constituyan opciones viables de sustento frente a las dinámicas de ilegalidad de la frontera norte.

- En lo que respecta a la situación de los desplazados “invisibles” es necesario mencionar que el procedimiento de Registro Ampliado, dado que se desarrolló en lugares remotos de la frontera norte y que, además, convocó a la gran mayoría de colombianos que se encontraban en el resto del Ecuador; constituyó una oportunidad para actualizar el registro y las cifras de los colombianos asentados en el Ecuador. Por lo tanto, en la actualidad, puede determinarse que el Estado ecuatoriano cuenta con cifras más apegadas a la realidad del desplazamiento y la migración colombiana en Ecuador. No obstante, es importante que el Estado, con el apoyo del ACNUR, del Ejército y la Policía, implemente mecanismos para registrar *in situ* a la población refugiada y comparta esos datos con la Dirección de Refugio, con el fin de llevar de forma actualizada el plan de gestión de la Dirección, con una visión certera y objetiva del contexto del Refugio en el país.
- Finalmente, respecto a la posición oficial colombiana frente a la presencia de ciudadanos colombianos desplazados en el Ecuador, todavía es pronto para sacar conclusiones respecto de un cambio determinante y significativo en la posición del Gobierno de Santos en comparación con la posición de la Administración de Uribe. No obstante, cabe indicar que las comisiones bilaterales relativas a los refugiados y los planes de acción conjunta, son temas que continúan desarrollándose entre las Cancillerías de ambos países, lo que podría llevar a una respuesta de Colombia que refleje su corresponsabilidad en la materia.

## **5 RECOMENDACIONES**

- El flujo de desplazados colombianos hacia el Ecuador no tiene perspectivas de disminuir, al menos, en el mediano plazo. Asimismo, dado que esa problemática social está íntimamente ligada a un problema grave de seguridad, que afecta particularmente al Ecuador a causa de la focalización del conflicto colombiano en la frontera común; es necesario que el Ecuador asuma una estrategia integral de atención de la frontera norte, pues el Plan Ecuador no ha logrado cumplir con los objetivos para los que fue creado. Por un lado, es necesario que el Estado asuma



directamente las tareas de identificación objetiva de la magnitud de la problemática del refugio en el país, dirigiendo las investigaciones sobre la cantidad, la ubicación y las características de la población refugiada para contar con información adecuada y objetiva que orienten sus políticas de desarrollo en la frontera y la atención de los refugiados a nivel nacional. En efecto, las investigaciones realizadas hasta la actualidad, han sido dirigidas bajo los parámetros del ACNUR que, como se indicó, maneja un concepto de población en necesidad de protección internacional que no puede ser aceptado por el Estado, ya que incluye a solicitantes negados y refugiados “potenciales” que todavía no han sido identificados. La necesidad de un manejo estatal de las bases de datos y de la determinación de la cifra de la población de interés en materia de refugio se ha hecho evidente en las últimas tareas de revisión y depuración de la información de la Dirección de Refugio, que han demostrado que la cifra de población de interés en materia de refugio es inferior a las casi 300 mil personas que ha declarado el ACNUR y está bastante por debajo de las casi 500 mil personas que estiman las organizaciones de la sociedad civil. En consecuencia, no se puede seguir construyendo políticas públicas para la población refugiada si esa política se basa en datos que no guardan relación con la realidad y las necesidades concretas de esa población.

- Por otra parte, se debe continuar con las tareas de la Dirección de Refugio encaminadas a socializar la problemática del Refugio en el país. Como se ha mencionado en el Capítulo II, el actor más visible en materia de Refugio era el ACNUR debido, fundamentalmente a la incapacidad del Estado para ejercer presencia en las zonas de frontera y la falta de apoyo estatal a la Oficina de Refugiados para ampliar su labor más allá del registro, entrevistas y documentación y, de esa manera, dar cumplimiento pleno a su mandato institucional, consistente en la dirección y coordinación de la Política nacional sobre refugiados, abarcando todas las dimensiones interinstitucionales y temáticas sociales y legales que la problemática del Refugio implica. En la actualidad, con el fortalecimiento político y administrativo de la Dirección de Refugio, el Estado ha iniciado un acercamiento permanente hacia los actores claves en materia de Refugio, tales como la prensa, el Ejército y funcionarios de otras instituciones estatales, en general. Esto generará que sea comprendida correctamente la

realidad del Refugio en el Ecuador y que se evite la confusión existente entre muchas autoridades policiales, militares, seccionales y gubernamentales sobre la naturaleza del Refugio, lo cual únicamente exacerbaba los sentimientos de xenofobia y de percepciones del refugiado como amenaza. Solamente con una adecuada coordinación interinstitucional y con un mensaje claro y transparente sobre los que constituye el Refugio y su diferenciación de los demás tipos de migración presentes en el Ecuador se fortalecerán las acciones de política pública ya existentes para mejorar la calidad de vida de la población refugiada y, de esa manera, fomentar su inserción en la sociedad de acogida.

- Adicionalmente, es necesario que el Ecuador replantee su política migratoria, pues el “libre visado”, amparado en la libre movilidad, no ha dado los resultados esperados; más aún cuando no se ha actualizado la legislación migratoria a los lineamientos de política en la materia, pues continúa vigente la Ley de Extranjería de inicios de los años 70 que ofrece alternativas bastante restringidas para que los extranjeros puedan regularizar su condición en el Ecuador. Cabe señalar que la medida gubernamental de mediados de 2008 de eliminar la exigencia de visa tenía como finalidad fomentar el turismo en el Ecuador. Por el contrario, lo que provocó fueron flujos cada vez crecientes de migrantes –permanentes o temporales- provenientes de Cuba, Haití, del África y del Asia que, en vista de que no podían cumplir los requisitos para la obtención de un visado acorde con su intención de permanencia en el Ecuador, solicitaban refugio. El resultado de ello, es que esas personas, debido a que en su gran mayoría no son refugiados sino migrantes, no han obtenido el estatuto, pero permanecen en el Ecuador en un limbo migratorio que únicamente fomenta la irregularidad y sus condiciones de vulnerabilidad, pues, sin documentos, son víctimas con mayor facilidad de explotación laboral o de estafas. Es necesario revisar la política migratoria en general, de manera que incluya también una revisión a la Política de Refugio, que sea una consecuencia objetiva de la evaluación de los resultados obtenidos luego de tres años de su adopción. Este replanteamiento de la política migratoria debe diferenciar claramente las nuevas realidades inmigratorias del Ecuador y ofrecer alternativas y respuestas definidas para cada una de ellas con el fin de evitar, por un lado, la distorsión del estatuto de refugiado y, por otro, el incremento de migrantes económicos en situación irregular que viven en el país.

- Finalmente, cabe resaltar la utilidad del Modelo Advocacy Coalitions Framework desarrollado por Jenkins Smith y Sabatier para comprender los procesos complejos que se producen en la generación de políticas públicas y, sobre todo, en lo referente a cambios significativos de posiciones oficiales frente a problemáticas determinantes. En efecto, el Modelo utilizado para el análisis en la presente Disertación, permitió colocar las diferentes categorías, tales como los lineamientos políticos oficiales, las convicciones y posiciones subjetivas y las interacciones que se desarrollan entre las diferentes clases de actores, en sus esferas propias de interacción; para poder identificar la manera en que todo el conjunto de interacciones y posiciones influyen en la construcción de una política determinada. Este tipo de análisis que toma pone el énfasis en los actores, en sus recursos políticos y económicos, y en su capacidad de incidencia, también puede proveer lineamientos para analizar la eficacia misma del Sistema Internacional de Refugio, el cual, a pesar de contar con un régimen jurídico consolidado y en constante avance, adolece de cierta ineficacia para alcanzar la totalidad de sus objetivos. Este problema en el ámbito internacional, presentaría una dinámica similar a lo generado en el ámbito interno de los Estados, pues la eficacia y el desarrollo del sistema internacional, depende fundamentalmente de la voluntad política de los actores que participan en él y lo conforman.

## INDICE

1	Tema .....	1
2	Introducción .....	1
CAPITULO I		
	CONTEXTUALIZACIÓN DEL REFUGIO EN EL ECUADOR .....	10
1.1.	El Régimen Internacional de Refugio .....	11
1.1.1.	Marco Jurídico Universal y Regional .....	13
	Instrumentos Universales: La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967.....	13
	Instrumentos Regionales: La Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados .....	17
1.1.2.	Ámbito Institucional: la Comunidad Internacional frente a la “cuestión de los Refugiados” .....	18
1.1.3.	Retos y Respuestas Internacionales frente a la situación de los Refugiados: Responsabilidad de los Estados y el papel del ACNUR .....	21
1.2.	El Sistema de Refugio en el Ecuador .....	23
1.2.1.	Desarrollo del Marco Jurídico e Institucional .....	23
1.2.2.	El Estado frente a los primeros flujos de refugiados.....	27
1.3.	Contexto social del refugio en el Ecuador .....	29
1.3.1.	El refugio en el contexto inmigratorio ecuatoriano .....	29
1.3.2.	La migración forzada de colombianos hacia el Ecuador: Conflicto interno, Política de Seguridad Democrática y crisis humanitaria. ....	34
1.3.3.	Perfil sociodemográfico de la población refugiada colombiana en el Ecuador.....	39
	Procedencia y lugar de residencia en el Ecuador.....	40
	Sexo, edad y etnicidad.....	43
	Nivel de Instrucción.....	45
	Medios de vida e ingresos económicos.....	45

CAPITULO II	
POLÍTICA Y REFUGIO EN EL PERÍODO 2000 - 2006 .....	47
2.1. El Sistema de Refugio en la práctica: Respuesta estatal, organismos internacionales y sociedad civil .....	48
2.1.1. Desarrollo y consolidación del Sistema Nacional de Refugio en el período 2000 -2006. ....	48
2.1.2. El subsistema de política en torno al Refugio: Actores y dinámicas. ....	53
El Estado ecuatoriano: divergencia de posiciones y desarticulación interna. ....	54
El ACNUR y su preponderancia dentro del subsistema .....	59
Las Organizaciones de la Sociedad Civil: Buscando alianzas estratégicas y espacios de incidencia. ....	67
2.2. El contexto político y sus efectos en el Sistema de Refugio. ....	74
2.2.1. Condicionantes internacionales y política exterior. ....	74
Los efectos del conflicto colombiano y las relaciones con Colombia. ....	74
La Política de Seguridad Nacional y la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte –UDENOR.....	80
Compromisos internacionales en Derechos Humanos: políticas públicas y Refugio.....	83
2.2.2. Gestión migratoria y percepciones sobre los flujos migratorios. ....	87
2.3. La protección de la población refugiada: retos para la protección efectiva. ....	89
2.3.1. Avances y limitaciones para la protección efectiva.....	90
Políticas públicas. ....	90
Iniciativas normativas para el ejercicio de derechos.....	94
2.3.2. Temas pendientes.....	97
CAPITULO III	
CAMBIOS EN EL CONTEXTO POLÍTICO ECUATORIANO A PARTIR DE 2007 Y LA POLÍTICA DEL ECUADOR EN MATERIA DE REFUGIO DE SEPTIEMBRE DE 2008.....	
	101
3.1. El contexto político a partir de 2007. ....	101
3.1.1. Cambio de Régimen: Nuevos actores y nuevos valores estatales .....	102
3.1.2. El Refugio en la nueva Constitución.....	105
3.1.3. Otros cambios fundamentales en el entorno político: .....	108
	156

El Refugio en las políticas públicas generales:	
El Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Ecuador. ....	108
Cambios cognitivos sobre el contexto del desplazamiento forzado de colombianos en el Ecuador. ....	111
El bombardeo de Angostura de marzo de 2008 y su influencia en el Refugio. ....	114
3.2. La Política del Ecuador en Materia de Refugio de septiembre de 2008...	116
3.2.1. La adopción de la Política sobre Refugio en el nuevo contexto político ecuatoriano. ....	117
3.2.2. La formulación de la política pública sobre Refugio.....	119
3.2.3. Programas e implementación: Avances y limitaciones .....	123
Meta 1: Promover la legalización o regularización de las personas que ameritan la protección internacional del estatus de refugio en el Ecuador.....	124
META 2: Ejecutar una política de los derechos de los refugiados. ....	129
META 3: Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en temas de refugio. ....	130
META 4: Fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad.....	132
META 5: Armonizar con el derecho internacional la legislación nacional sobre refugiados, y formular una política pública sobre este tema. ....	133
3.3. Panorama actual del Refugio en el Ecuador. ....	136
3 ANÁLISIS .....	143
4 CONCLUSIONES.....	147
5 RECOMENDACIONES.....	151

## BIBLIOGRAFIA.-

ACNUR, *Compilación Temática de las Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la Protección Internacional*, Departamento de Protección Internacional, segunda edición, septiembre de 2005.

ACNUR, *Introduction à la Protection Internationale*, Module I, UNHCR, Genève, 2005.

ACNUR, *Tendencias Globales 2010*,

ANDRADE, Pablo, *La era neoliberal y el proyecto republicano. La recreación del Estado en el Ecuador contemporáneo: 1999-2006*, Corporación Editora Nacional, Biblioteca de Ciencias Sociales. Volumen 67. Quito, 2009

ANDRADE, Pablo, *Percepciones hemisféricas sobre la crisis colombiana: el caso de Ecuador*, en: Colombia Internacional. No. 60, Centro de Estudios Internacionales. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, s/f.

AYALA MORA, Enrique, *Comentario a las ponencias: La seguridad en las relaciones Ecuador – Colombia*; en: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia – Perú)*. PLANEX 2020, Quito, 2006

BENAVIDES, Gina, *Los refugiados colombianos en Ecuador*, en: Ministerio de Relaciones Exteriores, *Relaciones del Ecuador con los países vecinos. Colombia - Perú*, PLANEX 2006 – 2020, Quito, 2006.

BENAVIDES, Gina y Gardenia Chávez, *Población Colombiana en el Ecuador. Aportes para su comprensión*, Universidad Andina Simón Bolívar / Ediciones Abya-Yala, Quito, Primera edición, octubre de 2009.

BORJA, Rodrigo, *Sociedad, Cultura y Derecho*, primera edición, Editorial Planeta del Ecuador, Quito, junio de 2007.

CARRIÓN, Francisco, Presentación; en: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia – Perú)*. PLANEX 2020, Quito, 2006

Coalición por las Migraciones y el Refugio, *Informe sombra al I Informe del Estado Ecuatoriano sobre el cumplimiento de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias*, 2008.

CRESPO CUESTA, Eduardo Daniel, *La institución del refugio en el Ecuador y la crisis colombiana: respuestas y limitaciones estatales*, Tesis de Maestría en

Relaciones Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, Quito, 2006.

DONOSO VALLEJO, Maximiliano, *Desarrollo y seguridad ciudadana en la zona fronteriza*, en: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia – Perú)*. PLANEX 2020, Quito, 2006

ECHEVERRIA, Julio, *El Estado en la nueva Constitución*; en: ANDRADE, Santiago *et al.*, *La Nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional, Serie Estudios Jurídicos No. 30. Quito, 2009

FALCONI, Fander, *¡Con Ecuador por el Mundo! La política internacional ecuatoriana*, Editorial El Conejo, Quito, 2010.

FINNEMORE, Martha, *International organizations as teachers of norms: the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and science policy*; en: *International Organization*, 47, 4, Autumn 1993, pp. 565 – 597.

FORTIN, Antonio, *Doctrinal Review of the Broader Refugee Definition Contained in the Cartagena Declaration*, septiembre, 2004.

GALINDO-VÉLEZ, Francisco: *El Asilo en América Latina: Uso de los Sistemas Regionales para fortalecer el Sistema de Protección de Refugiados de las Naciones Unidas*, 2004.

GONZALEZ FIERRO, Gonzalo, *Problemas y Desafíos de la Convención de 1951*, Sesión Especial sobre Temas de Actualidad sobre el Derecho Internacional de Refugiados, [AG/RES. 2296 (XXXVII-O/07)], Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, 7 de marzo, 2008.

GOODWIN-GILL, Guy & Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, Third Edition, Oxford University Press, Oxford, 2007.

HATHAWAY, James, *The Law of Refugee Status*, primera impresión, Butterworths Canada Ltd., Toronto, 1991.

HERREROS, Josep y Luis Varese, *Avances y retos en los derechos de las personas con necesidad de protección internacional en el Ecuador*, en: PADH–UASB *¿Estado constitucional de derechos? Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009*. Ediciones Abya- Yala, Quito, 2009.

JARAMILLO, Grace, *La crisis entre Ecuador y Colombia*, en: JARAMILLO, Grace, *comp. Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, FLACSO-OEA-PNUD, Quito, 2009.



JARAMILLO, Grace, *Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura*; en: JARAMILLO, Grace, comp. *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, FLACSO-OEA-PNUD, Quito, 2009.

JARAMILLO, Grace, *Ecuador vs. El Mundo, 10 años de análisis internacional*, El Comercio, Quito, 2010

LARREA HOLGUIN, Juan, *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Volumen I, Universidad Técnica Particular de Loja, Loja, 1998.

LAURET, Sander, *La Frontera Norte Ecuatoriana ante la Influencia del Conflicto Colombiano*, Ediciones Abya-Yala, Quito, marzo de 2009.

MARTINEZ, Juan, *Plan Ecuador: fronteras de paz*, en: JARAMILLO, Grace, comp. *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, FLACSO-OEA-PNUD, Quito, 2009.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Política Exterior*, Quito, 2007.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Política del Ecuador en Materia de Refugio*, Quito, 2008.

MOREIRA, María Elena, *Evolución histórica del Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador y retos futuros. El papel del Servicio Exterior ecuatoriano*, Revista de la Asociación de Funcionarios del Servicio Exterior, AFESE N°47; 2007, en: [http://www.dhnet.org.br/dados/pp/nacionais/pndh\\_equador\\_moreira\\_ev.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/pp/nacionais/pndh_equador_moreira_ev.pdf)

MRECI - ACNUR, *Población colombiana en necesidad de protección internacional en el Ecuador. Encuesta 2007. Informe nacional*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Quito – Ecuador, diciembre 2009

OIM, *Perfil Migratorio del Ecuador 2008*, Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra, 2008.

ONU -Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, *World Statistics Pocketbook 2006, 2007, 2008, 2009 & 2010*, United Nations, New York, varios años.

PALACIOS, Marco y Frank Safford, *Colombia: País fragmentado, sociedad dividida*, Editorial Norma, Bogotá, mayo de 2006.

PONCE, Javier, Introducción, en: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia – Perú). PLANEX 2020*, Quito, 2006.

RODAS, Susana, *Situación de los Refugiados*, Aportes Andinos No. 8. Desplazamiento forzado y refugio, PADH-UASB, enero de 2004

RIVERA, Fredy y otros, *Migración Forzada de colombianos. Colombia, Ecuador, Canadá. Ecuador*. Corporación REGION, UBC, FLACSO, Primera edición, Medellín, septiembre de 2007.

ROJAS, Jorge, *Plan Colombia, conflicto armado y migraciones forzadas*, Revista Aportes Andinos No. 7, Globalización, migración y derechos humanos, PADH – UASB, octubre, 2007.

ROTH DEUBEL, André-Noël, *Los Abordajes Teóricos del Análisis de Políticas Públicas: ¿Dónde está América Latina?*, en: ZOMOZA BONILLA, Juan Antonio, Santiago Arroyave Alzate y Norman Simón Rodríguez (comp.), *Políticas Públicas en Sistemas Críticos: el caso latinoamericano*, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia, 2009.

RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, *La Declaración de Cartagena: Naturaleza Jurídica y Trascendencia Histórica*, 2004.

SCHUSSLER, Stuart, *Entre Sospecha y Ciudadanía. Refugiados Colombianos en Quito*, FLACSO-Sede Ecuador / Abya-Yala, Quito, Primera edición, diciembre de 2009.

SENPLADES, *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Versión Resumida*, Quito, 2009.

VARGAS, Alejo, *La política de los países vecinos respecto a Colombia*, en: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia – Perú)*. PLANEX 2020, Quito, 2006,

WALDMANN, Peter, *Guerra Civil, Terrorismo y Anomía Social. El caso colombiano en un contexto globalizado*, Editorial Norma / Konrad Adenauer Stiftung, Colombia, Primera edición, enero de 2007.

WENDT, Alexander, *La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder*, en: Revista Académica de Relaciones Internacionales, núm. 1, marzo de 2005, GERI – UAM, en: [http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones\\_Internacionales](http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales), visitada el 20 de noviembre de 2010, 17:30.

#### **Documentos especializados.-**

ACNUR, *ACNUR en el Ecuador*, Quito, febrero de 2011

ACNUR, *Interpretación del Artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 2001.

ACNUR, *Consideraciones sobre la protección internacional de solicitantes de asilo y los refugiados colombianos*, Ginebra, marzo de 2005. Traducido por la unidad Regional del Bureau de las Américas.

ACNUR, *Colombia Situation: Fronteras (Ecuador-Colombia-Venezuela)*, 2011.

ACNUR, Estadísticas; en: <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>, acceso: 12 de abril de 2011, 15:57.

ACNUR, *Situación Colombia (Colombia-Ecuador-Panamá y Venezuela). Prioridades en 2010*. Marzo de 2010. Disponible en Internet en: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion\\_Colombia\\_Prioridades\\_2010.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion_Colombia_Prioridades_2010.pdf), Acceso: 6 de septiembre de 2010, 16:30

ACNUR, *Situación Colombia: Panorama Regional (Colombia, Ecuador, Venezuela y Panamá)*, 2011.

ALIANZA PAIS, Manifiesto AP, disponible en Internet en: <http://movimientoalianzapais.com.ec/pagina-ejemplo-2/manifiesto-ap/>

CORREA, Rafael, *Discurso de posesión, 18 de agosto de 2009*; en: <http://www.embajada-ecuador.ru/ecuador/index.php/noticias/224-discurso-de-posesion-de-presidente-correa.html>

Dirección de Refugio - ACNUR, *Manual de Procedimientos para el Registro Ampliado*, 2009.

Dirección de Refugio, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Estadísticas actualizadas a julio de 2011.

Dirección de Refugio, *Informe de Asesoría Jurídica. Base Jurídica del Procedimiento de Registro Ampliado*. s/f –documento interno.

Dirección de Refugio, *Propuesta de Decreto Ejecutivo sustitutivo al Decreto 3301 de 1992 sobre la Aplicación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*, diciembre de 2009, documento de trabajo, Dirección de Refugio.

MRECI-ACNUR, *Fortaleciendo la protección de las personas refugiadas en el Ecuador. Consulta Nacional. Plan de Acción*, Quito, 2008, p s/n.

OIM, *Glosario sobre Migración*, Derecho Internacional sobre Migración, N°7, Ginebra, 2006.

VARESE, Luis, representante adjunto del ACNUR en Ecuador, ponencia en la Comisión Binacional Ecuador – Colombia sobre refugiados. 17 de noviembre de 2011. Quito.

### **Legislación e Instrumentos Internacionales.-**

Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008.

Convención de La Habana sobre Asilo, adoptada el 20 de febrero de 1928

Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados

Convención de Caracas de 1954 sobre Asilo Diplomático.

Convención de Caracas de 1954 sobre Asilo Territorial.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, Nueva York, 1967

Ley de Migración

Ley de Extranjería

Reglamento a la Ley de Extranjería

Decreto Ejecutivo 3293 de 1987, Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967.

Decreto Ejecutivo 3301 de 6 de mayo de 1992, Registro Oficial No. 933 de mayo de 1992, Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967.

Decreto Ejecutivo No. 3322, Registro Oficial NO. 70, de 4 de mayo de 2000

Decreto Ejecutivo No. 1207-A, Registro Oficial No. 234, de 22 de marzo de 2006.

Acuerdo Ministerial 1187, Registro Oficial No. 458, de 10 de noviembre de 2004.

Acuerdo Ministerial 455, Registro Oficial No. 385, de 26 de octubre de 2006.

Acuerdo Ministerial No. 337, R. O. 459 de 4 de noviembre de 2008.

Dictamen 003-04, 5 de mayo de 2004, Consejo Consultivo de Política Migratoria

Dictamen 004-04, 11 de junio de 2004, Consejo Consultivo de Política Migratoria.

Resolución 22, Registro Oficial, No. 475, de 3 de diciembre de 2004.

Derechos de Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas. Plan Operativo de Acción 2003 -2006.

Plan Nacional de Derecho Humanos, Decreto Ejecutivo 1527 de junio de 1998

Plan Operativo del Ecuador de Derechos Humanos. Capítulo sobre Derechos Humanos de los Extranjeros, Migrantes y Refugiados.

Estatuto del ACNUR, 1950.

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, Cartagena de Indias, 22 de noviembre de 1984

### **Artículos.-**

El Universo, 2.500 refugiados colombianos legales en el país, martes 18 de junio del 2002; en:  
<http://www.eluniverso.com/2002/06/18/0001/8/B5B00CC69689441C94114DDF2F298034.html>. Acceso, 10 de marzo, 2011.

El Universo, *Aumento en pedidos de refugio de colombianos a Ecuador*, Miércoles 16 de julio del 2003, en:  
<http://www.eluniverso.com/2003/07/16/0001/8/7458AB264AD6464CBEA976EE315F96F2.html>, acceso: 10 de marzo de 2011.

El Universo, *Acnur busca fondos para acoger refugiados colombianos en Ecuador*, miércoles 05 de noviembre del 2003, en:  
<http://www.eluniverso.com/2003/11/05/0001/8/87D85AA836F647AF83CAA0A0A07ECDEB.html?p=8A&m=2349>, acceso: 10 de marzo de 2011.

El Universo, Ecuador pide a Colombia ayuda para refugiados, jueves 30 de septiembre de 2004; en:  
<http://www.eluniverso.com/2004/09/30/0001/8/BA0EBD3BFDBC487C8DACB03A54791F62.html>, acceso, 10 de marzo de 2011.

El Universo, Ecuador y Colombia tienen pendiente tema refugiados, Lunes 30 de mayo del 2005; en:  
<http://www.eluniverso.com/2005/05/30/0001/8/1D9E1B0ACB7D43F49E022C0269962CA0.html>, acceso: 10 de marzo, 2011.

El Universo, *En la frontera norte ya aumentaron controles*, 2 de noviembre de 2008; en:  
<http://www.eluniverso.com/2008/11/02/0001/626/EAB7EA0646B0424EB44DA313C260A65C.html>

El Universo, *El "Diario de Reyes" también salpica a la carnetización en frontera norte*, 17/Agosto/2009, en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/frontera-no-to%C2%85a-es-refugiadofrontera-no-todo-el-que-pasa-es-refugiado-363317.html>

El Universo, *Delincuentes se mimetizan entre los miles de refugiados*, Quito, 19 de diciembre de 2010, disponible en Internet en:

<http://www.eluniverso.com/2010/12/19/1/1447/delincuentes-mimetizan-miles-refugiados.html>, revisada el 10 de marzo de 2010, 22:30

El Universo, *Alfonso Morales Suárez: 'Hay un abuso del sistema de refugio en el Ecuador'. Entrevista: Director General de Refugio de la Cancillería*, Quito, 19 de diciembre del 2010, disponible en Internet en:  
<http://www.eluniverso.com/2010/12/07/1/1422/autoridad-acepta-facilidad-enorme-solicitar-visas-como-refugiados.html?p=1422A&m=1695>, revisada el 10 de marzo de 2010, 22:15.

El Universo, *Ecuador tecnificará control de la frontera con Colombia*, Quito, 20 de febrero del 2011, disponible en Internet en:  
<http://www.eluniverso.com/2011/02/20/1/1355/gobierno-tecnificara-control-frontera-colombia.html>, revisada el 10 de marzo de 2011, 22:30

Ecuador seguirá otorgando refugio pero apegado a las normas internacionales en:  
[http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-politica-ecuador0/noticias-politica-ecuador/browse/13/ir\\_a/politica/article//ecuador-seguira-otorgando-refugio-pero-apegado-a-las-normas-internacionales/favicon.ico.html](http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-politica-ecuador0/noticias-politica-ecuador/browse/13/ir_a/politica/article//ecuador-seguira-otorgando-refugio-pero-apegado-a-las-normas-internacionales/favicon.ico.html)

MRECI, Boletín de prensa no. 439, *Ecuador respeta derechos humanos de los refugiados*, Quito, 30 de julio de 2004, en:  
<http://www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2004/julio/bol439.htm>, acceso: 4 de marzo de 2011.

MRECI, Boletín de prensa no. 291, *Día mundial del refugiado*, Quito, 20 de Junio del 2005, en:  
<http://www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2005/junio/bol291.htm>, acceso: 4 de marzo de 2011.

MRECI, Boletín de prensa No. 192, Quito, 13 de Marzo del 2008, *Ecuador llama a Colombia a controlar que grupos irregulares colombianos no ingresen en territorio ecuatoriano*; en:  
<http://www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2008/marzo/bol192.htm>

MRECI, Boletín de prensa No. 956, *Ecuador y Colombia avanzan en sus proyectos a través de la COVIEC*; <http://www.mmrree.gob.ec/2011/bol956.asp>;

MRECI, Boletín de prensa No. 955, *Reestructuración de la COVIEC marca un hito histórico en las relaciones Ecuador-Colombia*:  
<http://www.mmrree.gob.ec/2011/bol955.asp>;

MRECI, Boletín de prensa No. 328, *Ecuador y Colombia definen una agenda de desarrollo binacional*: <http://www.mmrree.gob.ec/2011/bol328.asp>;

MRECI, Boletín de prensa No. 1288, *Ecuador y Colombia se comprometen a fortalecer la agenda bilateral*: <http://www.mmrree.gob.ec/2011/bol1288.asp>

VISTAZO No. 1046, *Terroristas de Medio Oriente en Ecuador*, marzo de 2011

### **Páginas Web.-**

<http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/la-situacion-en-los-paises-vecinos/?L=type>, Acceso: 7 de septiembre de 2010, 16:35

<http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/?L=type>, Acceso: 7 de septiembre de 2010, 16:40

<http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura/>. Acceso: 29 de mayo, 2011, 22:46

<http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>. Acceso: 12 de abril de 2011, 15:57

<http://www.acnur.org/t3/el-acnur/excom/>. Acceso: 29 de mayo, 2011, 22:55

<http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=11128&criteria1=>. Acceso: 29 de mayo, 2011, 22:58

<http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/>. Acceso, 5 de junio de 2011, 21:55

<http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/glosario-de-terminos-claves-relativos-a-la-proteccion-internacional-de-los-refugiados/?L=gulnlxwoshxdx&type=0&uid=72>. Acceso, 8 de junio de 2011. 17:20.

MRECI, Oficina de Refugiados: <http://www.mmrree.gov.ec/refugiados/index.html>, acceso, 10 de febrero de 2011.

### **Entrevistas.**

Ab. Diego Beltrán Bastidas, ex Asesor Jurídico de la Dirección General de Refugiados 2007 – 2009, realizada el 17 de febrero de 2011.

Lcdo. Lewis Cortés Recalde, Coordinador de la Dirección de Refugio, realizada el 4 de marzo de 2011.

Dr. José Sandoval Zambrano, Director de Refugio, realizada el 19 de septiembre de 2011.

Entrevistas realizadas a 6 funcionarios y ex funcionarios de la Dirección de Refugio de Cancillería en la semana 12 al 16 de diciembre de 2011.